

N<sup>os</sup> 6900<sup>1E</sup>  
6901<sup>6</sup>

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

---

**P R O J E T D E L O I**

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016  
et modifiant**

- 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 2) la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) ;
- 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;
- 4) la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2002 ;
- 5) la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé «Fonds d'investissements de la Cité Syrdall» ;
- 6) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles ;
- 7) la loi modifiée relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ;
- 8) la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ;
- 9) le Code de la sécurité sociale

**P R O J E T D E L O I**

**relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS  
(23.11.2015)**

**A-2766/15-65**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Entrée le:

24 NOV. 2015

# A V I S

sur

**le projet de loi concernant le budget des recettes  
et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016**

et

**le projet de loi relatif à la programmation finan-  
cière pluriannuelle pour la période 2015-2019**

# S O M M A I R E

	Page
<b>I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES</b>	<b>1</b>
1) Orientations budgétaires nationales dans un contexte européen	1
2) Des méthodes de calcul inconstantes et inadaptées	2
3) Des choix idéologiques inefficaces	3
4) Des coupes budgétaires contre-productives	5
a) <i>Faire plus avec moins de personnel</i>	5
b) <i>Réduction des effectifs l'année de la présidence</i>	7
c) <i>Baisse du poids des rémunérations des agents de l'État dans les dépenses publiques</i>	7
d) <i>Recours à des consultants externes pour des besoins permanents</i>	10
<b>II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE</b>	<b>12</b>
1) Perspectives économiques internationales	12
a) <i>Une croissance incertaine</i>	12
b) <i>Réorienter l'action publique</i>	13
2) Perspectives économiques européennes	14
a) <i>Une reprise décevante</i>	14
b) <i>Relance contre rigueur</i>	16
3) Perspectives économiques nationales	20
a) <i>Des perspectives plutôt favorables</i>	20
b) <i>Inflation et TVA</i>	21
<b>III. FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>23</b>
1) Évolution des dépenses et recettes de l'Administration centrale fin juin 2015	23
2) Dépenses	24
a) <i>Des investissements indispensables</i>	24
b) <i>Baisse du coût relatif de la fonction publique</i>	24
c) <i>Hausse des transferts courants</i>	25
3) Recettes	26
a) <i>Hausse des recettes d'impôts courants</i>	26
b) <i>Quasi-stagnation des recettes d'impôts sur la production</i>	28
4) Efforts budgétaires de la fonction publique	28
a) <i>La fonction publique sacrifiée</i>	29
b) <i>Le "Zukunftspak" du démantèlement social</i>	30

<b>IV. PROJET DE LOI SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2016</b>	<b>32</b>
1) Prévisions macroéconomiques 2015-2016	32
2) L'équilibre budgétaire en ligne de mire	33
a) <i>Objectifs budgétaires</i>	33
b) <i>État des lieux des économies budgétaires</i>	34
c) <i>Équilibre structurel et trajectoire d'ajustement</i>	35
d) <i>Évolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale</i>	38
e) <i>Analyse sommaire des recettes publiques</i>	39
f) <i>Analyse sommaire des dépenses publiques</i>	42
g) <i>Projet de budget 2016 selon les règles comptables nationales</i>	44
h) <i>Évolution de la dette publique</i>	45
3) Effectifs et rémunération des agents de l'État	48
a) <i>Annonce d'un renforcement des effectifs</i>	48
b) <i>En réalité: une compression des effectifs</i>	48
4) Logement	51
a) <i>Un marché saturé</i>	51
b) <i>Augmentation insuffisante du budget pour la construction de logements</i>	53
c) <i>Introduction d'une subvention de loyer</i>	54
d) <i>Mesures en faveur de l'acquisition d'un logement</i>	56
e) <i>Une modulation indispensable de l'impôt foncier</i>	57
5) Volet fiscal	58
a) <i>Remarques préliminaires</i>	58
b) <i>Dispositions fiscales</i>	59
c) <i>Réflexions en vue d'une vraie réforme fiscale en 2017</i>	60
d) <i>Impôt sur le revenu des personnes physiques</i>	62
e) <i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>	63
f) <i>Retenue sur les revenus de capitaux et contribution à l'assurance dépendance</i>	64
g) <i>Financement de la réforme fiscale</i>	65
<b>V. RÉFORMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE</b>	<b>66</b>

Par dépêche du 29 octobre 2015, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de lois spécifiés à l'intitulé.

Vu les délais très restreints dont elle dispose pour prendre position, la Chambre limite l'examen des textes en question aux grandes lignes du projet de budget pour l'exercice 2016.

## **I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES**

### **1) Orientations budgétaires nationales dans un contexte européen**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient, en préambule, à rappeler le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures d'économies devenues le maître mot du gouvernement en fonction depuis décembre 2013.

En effet, les orientations budgétaires nationales découlent directement des grandes orientations dictées par la Commission européenne dans le cadre du cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaires, dit "*semestre européen*".

Le gouvernement s'est fixé comme principal objectif de rétablir à moyen terme l'équilibre budgétaire par le biais de la restructuration et de la maîtrise des dépenses publiques et par le biais de la mise en œuvre d'une réforme en profondeur des procédures d'élaboration et d'exécution des budgets publics.

Le Programme de stabilité et de croissance transmis à la Commission européenne le 30 avril 2015 prévoit ainsi un besoin d'ajustement structurel des finances publiques, par rapport au scénario à politique inchangée, de 1.005 millions d'euros ou 1,7% du PIB en 2019 pour atteindre "*l'objectif à moyen terme*" (OMT) de +0,5% du PIB en termes structurels.

Cet objectif budgétaire à moyen terme découle du volet dit "*préventif*" du Pacte de stabilité et de croissance, renforcé en 2011 par un nouvel ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire (le "*six-pack*"). Ces règles imposent notamment aux États membres de l'Union européenne un objectif budgétaire spécifique à moyen terme qui est supposé garantir la viabilité de leurs finances publiques. Pour le Luxembourg, l'OMT impose d'atteindre un "*solde structurel*" de +0,5% du PIB d'ici la fin de l'actuelle législature en 2018. Cette règle budgétaire a, pour la première fois, été introduite en droit national par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, et la prochaine révision du niveau de l'OMT aura lieu en 2016.

## 2) Des méthodes de calcul inconstantes et inadaptées

Le concept de "*solde structurel*" est censé permettre d'évaluer la situation budgétaire "*sous-jacente*" d'un pays, c'est-à-dire la situation budgétaire corrigée de l'impact (négatif ou positif) purement dû aux effets de la conjoncture ou à des effets ponctuels et temporaires. Il se base sur l'"*écart de production*", c'est-à-dire la différence entre la production réelle d'une économie et la production théorique qu'elle pourrait atteindre en utilisant tous les facteurs de production (capital et travail) à leur capacité totale, sans pour autant créer de pressions inflationnistes. Or, le Conseil national des finances publiques a souligné dans son "*Évaluation des finances publiques*" de juin 2015 que, d'une part, l'écart de production est "*un paramètre économique qui n'est ni observable ni vérifiable*", que, d'autre part, il existe différentes méthodes de calcul dont chacune présente des avantages et des inconvénients non négligeables dans le cas du Luxembourg, et que, enfin, l'écart de production génère des variations importantes au fil du temps dont les origines ne sont souvent pas facilement détectables.

Au niveau national, la loi précitée du 12 juillet 2014 ne précise pas quelle méthode de calcul du solde structurel doit être utilisée. Le gouvernement a donc eu recours, en 2014, à trois méthodes différentes à trois moments différents de la procédure budgétaire, avant de revenir encore à une autre méthode en 2015, à l'occasion de la présentation du Programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour la période 2015-2019. Cette inconstance engendre des variations considérables au niveau des chiffres présentés et empêche une comparaison pertinente des données d'une période à l'autre. Par ailleurs, les méthodes de calcul utilisées ne sont pas explicitées, ce qui complique davantage toute analyse des données.

La Commission européenne, quant à elle, évalue tous les États membres selon une méthode commune et harmonisée. Néanmoins, cette méthode ne semble pas être adaptée aux spécificités des petites économies ouvertes telles que le Luxembourg. Le STATEC remettait ainsi en question, dans un *"working paper"* de janvier 2014, l'approche *"one-size-fits-all"* choisie par la Commission en relevant les principales différences méthodologiques au niveau du poids des salaires dans le revenu total, de la mesure du stock de capital et de la prise en compte explicite du grand nombre de travailleurs frontaliers.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande donc au gouvernement de s'en tenir à une seule méthode de calcul, choisie sur base des critères les plus pertinents pour le contexte luxembourgeois et non selon des critères de circonstances. La méthode utilisée doit être explicite et constante pour permettre une comparaison cohérente tout au long de la procédure budgétaire.

### 3) Des choix idéologiques inefficaces

La Communauté européenne *"a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire (...), de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de qualité de l'environnement (...)."*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne, première partie, article 2.

Or, le Pacte de stabilité et de croissance renforcé ("*six-pack*") fixe des règles qui obligent les gouvernements de l'Union européenne à mettre en œuvre des politiques budgétaires répondant à des objectifs fort éloignés des missions d'origine de la Communauté européenne. Il fixe en effet essentiellement un objectif de déficit (ou d'excédent) budgétaire appelé "*objectif budgétaire à moyen terme*" et n'impose aucun objectif chiffré concret en matières d'emploi, de protection sociale ou de protection de l'environnement, le critère budgétaire prenant ainsi le pas sur tout autre critère social ou environnemental.

La Commission européenne défend donc des objectifs purement économiques selon une conception idéologique qui fait totalement abstraction des véritables besoins des peuples européens au profit d'un système qui favorise avant tout le capital, les multinationales et le système bancaire au détriment des travailleurs, des services publics, de la protection sociale ainsi que des petits commerçants et artisans.

C'est dans cette même lignée que le Conseil européen défend, pour 2016, un budget de 153,3 milliards d'euros de crédits d'engagement, soit une baisse de 5% par rapport au budget 2015, tout en affichant comme objectifs à la fois de "*respecter la discipline budgétaire*" et de soutenir "*la relance économique au moyen d'investissements en faveur de la croissance et de l'emploi*". Le Conseil prévoit ainsi des investissements à dose homéopathique, sans aucune réelle mesure de soutien de la demande, en espérant donner l'illusion d'un effort de relance qui inciterait les investisseurs privés à investir massivement, peu importe l'absence de débouchés.

Le gouvernement, quant à lui, tend à respecter à la lettre ce tracé néolibéral en favorisant l'austérité et le démantèlement progressif et insidieux des acquis sociaux, le désinvestissement de l'État et la multiplication des mesures d'économies sur le dos du contribuable. Il s'est en effet engagé à prendre, dans le domaine des finances publiques, "*les mesures nécessaires pour assurer que d'ici la fin de la période législative, un solde structurel de l'Administration publique atteigne l'objectif budgétaire à moyen terme d'un excédent de 0,5% du PIB*", pour "*maîtriser l'évolution de la dette publique afin de pouvoir maintenir son niveau au-dessous de la limite de 30% du PIB*" et pour mettre en œuvre une réforme en profondeur des procédures d'élaboration et d'exécution des budgets publics.



L'objectif essentiel étant de résorber la dette publique par le biais de l'élimination graduelle du déficit de l'Administration centrale, le gouvernement rappelle que la dégradation des comptes de l'Administration publique s'explique essentiellement par les conséquences de la crise économique qui ont entraîné à la fois des moins-values au niveau des recettes de l'État, mais également des plus-values au niveau de certaines catégories de dépenses, pour en conclure que les mesures de redressement mises en œuvre entre 2009 et 2013 ont été insuffisantes pour rétablir l'équilibre des comptes publics.

Or, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à exprimer son désaccord avec les choix idéologiques proposés par la Commission européenne et suivis par le gouvernement. Le gouvernement luxembourgeois, tout comme ceux des autres États membres de l'Union européenne, fait fausse route en maintenant des mesures d'austérité budgétaire. L'Europe a besoin de mesures fortes pour soutenir la demande et l'emploi et ainsi relancer les investissements. Aucune entreprise ne peut prendre l'initiative de produire davantage si son carnet de commandes est vide. Il est de la responsabilité des États de mettre en place un cadre propice à la consommation par une véritable politique de création d'emplois. Par ailleurs, les investissements publics, en tant que source de productivité future et donc de bien-être pour les générations futures, devraient être exclus du calcul des déficits publics.

#### 4) **Des coupes budgétaires contre-productives**

##### a) **Faire plus avec moins de personnel**

Les directives de février 2015 adressées aux départements ministériels par le ministre des Finances pour l'élaboration des propositions budgétaires 2016 enjoignent aux responsables budgétaires de s'efforcer de "*dégager des gains de productivité et de rechercher des voies et moyens pour prêter les services publics avec des moyens financiers plus faibles, voire pour améliorer encore davantage la qualité du service presté*". Autrement dit: il s'agit de faire plus avec moins de personnel.

Elles les invitent non seulement à une "*modération très stricte au niveau des nouveaux engagements de personnel*", mais surtout à "*analyser en détail les possibilités du non-remplacement d'agents dont le*

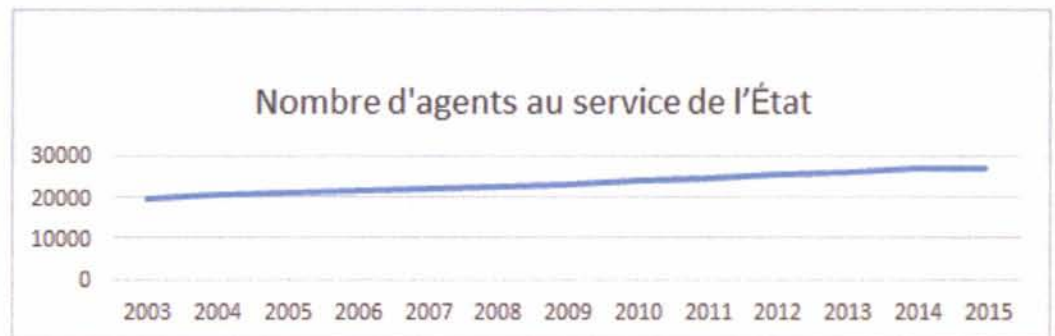
*départ en retraite est prévu en 2016". Les départements ministériels étaient d'ailleurs tenus de présenter pour la fin du mois de juin 2015 "une liste des départs programmés avec des propositions des non-remplacements envisagés".*

Le gouvernement se montre par ailleurs satisfait d'avoir pu ramener l'incidence du glissement des carrières de 1,7% habituellement à 1,2% grâce à la suppression de la majoration d'indice dans le cadre des réformes dans la fonction publique. Il prévoit également une évolution nulle de la masse salariale en 2016, la revalorisation du point indiciaire de 2,2% ayant eu lieu en 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient pourtant à signaler que, dans un petit pays comme le Luxembourg, l'éventail des tâches à remplir par les agents publics n'est pas moins large que dans un grand pays. Le nombre des effectifs étant toutefois, en valeur absolue, nettement moindre, le champ de compétence de chaque agent public doit nécessairement être plus vaste. En effet, si les plus grands pays d'Europe peuvent s'entourer d'une batterie de dizaines de collaborateurs pour traiter, par exemple, la transposition d'une directive européenne, ces mêmes tâches doivent, au Luxembourg, être assumées par une seule personne ou une équipe nettement plus restreinte. Loin d'être moins efficaces que leurs homologues européens, les agents publics luxembourgeois doivent ainsi porter de multiples casquettes et disposer de compétences pluridisciplinaires très larges pour assumer toutes les fonctions que d'autres États membres peuvent confier à des équipes de plusieurs spécialistes.

La Chambre aimerait donc bien connaître le nombre exact des postes non renouvelés, notamment suite aux départs à la retraite en 2015.

***b) Réduction des effectifs l'année de la présidence***



Source: STATEC, données de l'Administration du personnel de l'État (APE)

Alors que le Luxembourg assume la Présidence du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2015, le total des effectifs au service de l'État a été réduit de 213 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par rapport à l'année précédente. Pourtant, le Luxembourg s'était particulièrement illustré pour son efficacité lors de sa présidence du Conseil en 2005, malgré des effectifs déjà fort restreints de seulement 282 personnes, soit 28% de plus qu'en 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande donc pourquoi le gouvernement a souhaité réduire les moyens humains par rapport à 2005. Il semble ainsi faire abstraction des besoins réels de la population en matière de services publics et les agents de l'État font désormais face à de lourds problèmes d'organisation interne.

***c) Baisse du poids des rémunérations des agents de l'État dans les dépenses publiques***

L'analyse des données statistiques publiques montre que la part des rémunérations des agents de l'État central dans les dépenses publiques a globalement baissé depuis 1998.

**Part des rémunérations des agents de l'État  
dans les dépenses publiques (en millions EUR)**

**a) Administration centrale**

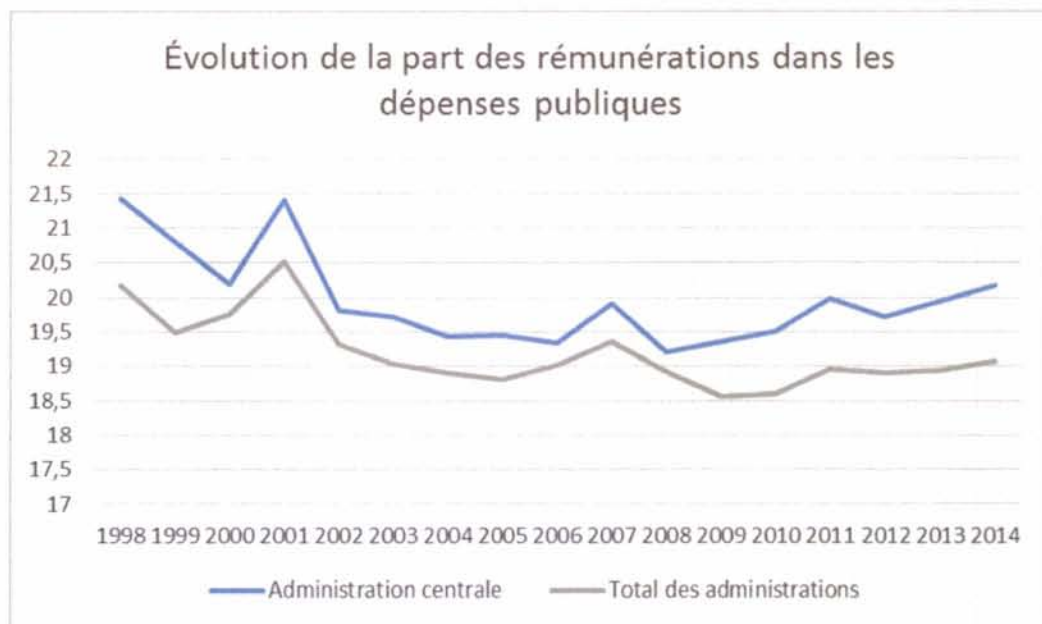
Exercice budgétaire	Rémunération des agents	Dépenses totales	Part relative dans le total
1998	1.100,00	5.133,10	21,43%
1999	1.158,30	5.570,20	20,79%
2000	1.221,10	6.048,30	20,19%
2001	1.304,10	6.089,60	21,42%
2002	1.404,80	7.092,30	19,81%
2003	1.509,60	7.659,60	19,71%
2004	1.628,60	8.382,10	19,43%
2005	1.746,60	8.978,70	19,45%
2006	1.847,00	9.555,10	19,33%
2007	1.959,50	9.838,50	19,92%
2008	2.066,20	10.757,70	19,21%
2009	2.249,50	11.626,60	19,35%
2010	2.441,70	12.520,00	19,50%
2011	2.587,60	12.953,10	19,98%
2012	2.746,90	13.929,20	19,72%
2013	2.858,30	14.329,40	19,95%
2014	3.020,90	14.973,80	20,17%

**b) Total des administrations publiques**

Exercice budgétaire	Rémunération des agents	Dépenses totales	Part relative dans le total
1998	1.462,40	7.249,40	20,17%
1999	1.536,40	7.886,40	19,48%
2000	1.662,10	8.417,00	19,75%
2001	1.787,40	8.716,30	20,51%
2002	1.939,60	10.043,00	19,31%
2003	2.076,70	10.906,60	19,04%
2004	2.226,90	11.777,80	18,91%
2005	2.379,90	12.660,30	18,80%
2006	2.509,10	13.192,10	19,02%
2007	2.655,00	13.716,00	19,36%
2008	2.799,20	14.794,30	18,92%
2009	3.020,20	16.266,90	18,57%
2010	3.218,50	17.311,80	18,59%
2011	3.404,70	17.951,50	18,97%
2012	3.600,70	19.057,80	18,89%
2013	3.736,10	19.726,80	18,94%
2014	3.955,10	20.744,70	19,07%

Source: STATEC / Ministère des Finances

La part des rémunérations dans les dépenses publiques est ainsi passée, pour l'Administration centrale, de 21,43% des dépenses en 1998 à 20,17% en 2014 et, pour l'ensemble des administrations publiques, de 20,17% des dépenses en 1998 à 19,07% en 2014. Cette part a donc diminué de respectivement 1,26 et 1,10 point de pourcentage sur cette période.

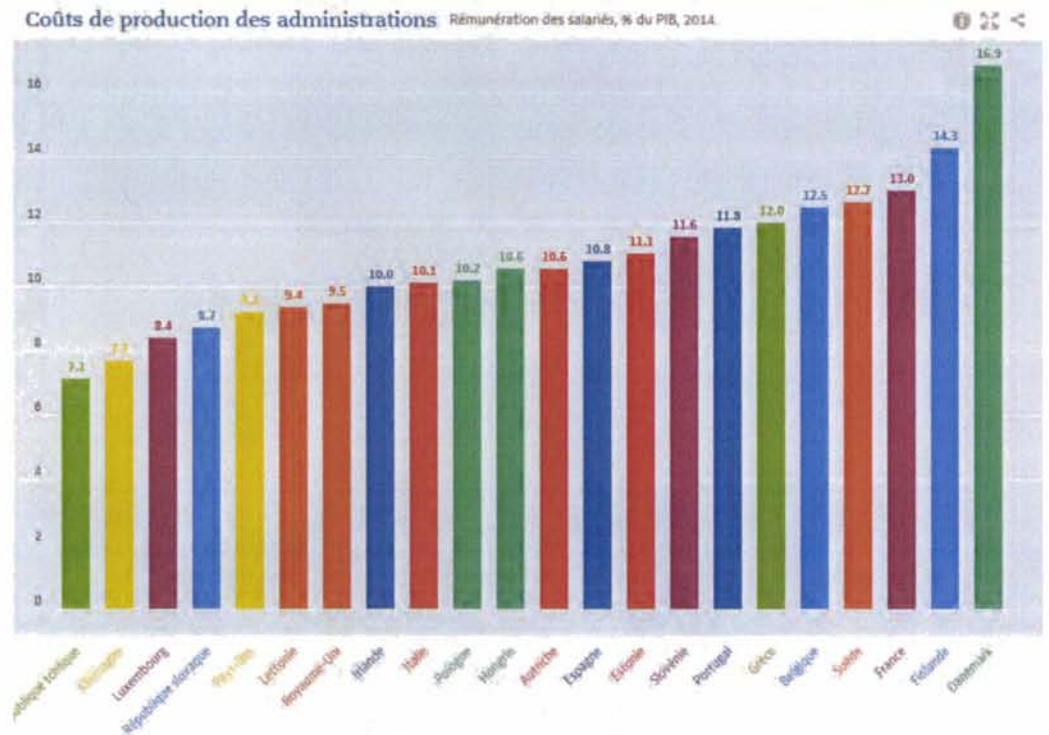


Source: STATEC

Pourtant, sur la même période, l'emploi total dans le secteur public a augmenté de 44%, soit de façon beaucoup plus significative que les dépenses de rémunérations correspondantes.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à signaler qu'au niveau de l'Union européenne, la fonction publique luxembourgeoise se situe en troisième position au niveau efficacité/coûts. Les coûts de production de l'administration luxembourgeoise, c'est-à-dire les coûts des rémunérations par rapport au PIB, ne représentaient d'ailleurs que 8,4% du PIB en 2014.



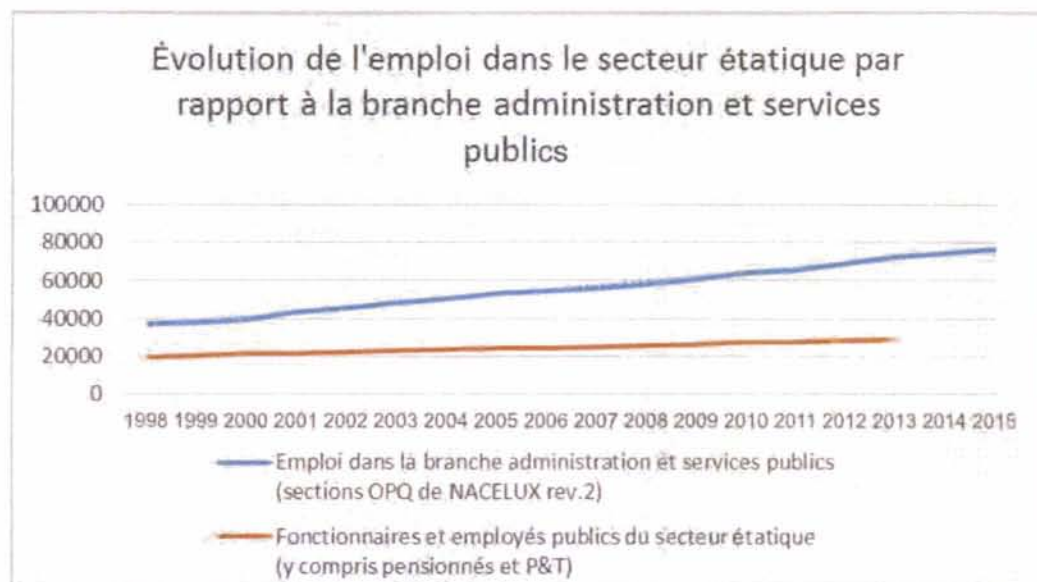


Source: OCDE

La Chambre souligne donc que les propos récurrents – surtout de la part des milieux patronaux – concernant le coût prétendument élevé de la fonction publique sont infondés. Elle estime que les objectifs qu'affiche le gouvernement d'augmenter l'efficacité des services publics tout en réduisant en permanence le nombre d'agents publics sont irréalistes. Face à une population en constante augmentation et un contexte linguistique et social de plus en plus hétérogène, la qualité des services publics est une condition sine qua non du maintien de la paix sociale au Luxembourg.

**d) Recours à des consultants externes pour des besoins permanents**

Ces dernières années ont fait apparaître une tendance à recruter des intervenants externes du secteur privé pour répondre à des besoins durables des administrations, puisque l'emploi total pour la branche "administration et services publics" a plus que doublé entre 1998 et 2015, au rythme de l'augmentation de la population résidente, sans que cette augmentation ne se retrouve au niveau des effectifs de la fonction publique étatique.



Source: STATEC

Faute de disponibilité de postes pour répondre aux besoins de leurs services, les administrations sont en effet obligées de recourir à des prestataires externes via les crédits budgétaires prévus pour les frais d'experts et d'études ou via des marchés publics qui, non seulement ne coûtent pas moins cher que le recrutement d'agents publics, mais qui, par ailleurs, font augmenter massivement le nombre de contrats précaires et font naître une multiplicité de statuts différents au sein des services. Cette pratique de recourir à des prestataires externes ponctuels plutôt qu'à des agents de l'État met à mal la pérennité et l'efficacité des services publics.

La Chambre estime donc que, plutôt que de recourir à des consultants externes au risque d'engendrer des problèmes de discontinuité au niveau du fonctionnement des services publics, le gouvernement devrait confier ces missions à ses propres agents.

## **II. CONTEXTE ÉCONOMIQUE**

### **1) Perspectives économiques internationales**

#### **a) Une croissance incertaine**

Le projet de budget de l'État pour l'exercice 2016 a été déposé à la Chambre des députés dans un contexte économique international de reprise en demi-teinte puisque l'économie mondiale ne semble pas encore être en mesure de renouer durablement avec la croissance et pousse les institutions observatrices à revoir leurs recommandations concernant les politiques économiques à mettre en œuvre. Ainsi, les réformes structurelles couplées aux politiques d'austérité actuelles pourraient s'avérer inefficaces et l'OCDE<sup>2</sup> tout comme le FMI<sup>3</sup> préconisent enfin des politiques macroéconomiques soutenant la demande à l'échelle mondiale et le maintien d'une politique monétaire accommodante pour stimuler l'activité économique.

D'après le FMI, la croissance devrait accélérer progressivement dans les pays avancés, mais ralentir dans les pays émergents et les pays en développement. La croissance mondiale devrait ainsi baisser légèrement en 2015 à 3,3%, pour remonter à 3,8% en 2016.

Les États-Unis profitent toujours d'une croissance dynamique, alimentée par la hausse de l'emploi et de la consommation des ménages, mais qui reste en deçà des prévisions en raison de la faiblesse des investissements, notamment dans le secteur pétrolier. L'OCDE prédit une croissance de 2,4% pour 2015 et de 2,6% pour 2016 aux États-Unis.

Dans la zone euro, la croissance reprend plus timidement que présumé puisqu'elle n'est pas dopée, comme l'espéraient de nombreux observateurs; par les niveaux exceptionnellement bas du cours du pétrole, du taux de change de l'euro et des taux d'intérêt à long terme. D'après l'OCDE, elle devrait croître à un rythme de 1,6% en

---

<sup>2</sup> Source: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Perspectives économiques intermédiaires, <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/une-croissance-mondiale-inferieure-a-la-normale-et-le-ralentissement-des-economies-emergentes-exigent-une-reorientation-de-l-action-publique.htm>

<sup>3</sup> Source: Fonds monétaire international, Perspectives de l'économie mondiale, <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2015/update/02/pdf/0715f.pdf>



2015 et de 1,9% en 2016, avec de grandes disparités entre les pays de la zone euro.

Au Japon, les signes de reprise s'accompagnent de mouvements sociaux qui, s'ils ne débouchent pas sur des hausses de salaires, ne suffiront pas à soutenir la consommation et donc la relance économique. L'OCDE table sur une croissance de 0,6% en 2015 et de 1,2% en 2016.

La Chine devrait enregistrer une croissance de 6,7% en 2015 et de 6,5% en 2016. Son expansion économique semble en effet ralentir, entraînant dans le sillon ses partenaires commerciaux des économies émergentes.

En outre, la plupart des pays exportateurs de produits de base voient leurs perspectives économiques s'assombrir, ce qui est notamment le cas du Brésil qui se trouve dans une situation de grave récession.

Seule l'Inde semble tirer son épingle du jeu avec une croissance soutenue qui devrait atteindre 7,2% en 2015 et 7,3% en 2016 et qui ne devrait pas fléchir au cours des deux prochaines années.

#### ***b) Réorienter l'action publique***

Comme l'a relevé le STATEC dans son "*Conjoncture Flash*" de septembre 2015<sup>4</sup>, les principaux risques pesant sur les perspectives économiques globales résident surtout dans le ralentissement économique chinois, d'une part, et dans les incertitudes quant à la date d'un éventuel relèvement des taux d'intérêt par la Réserve fédérale américaine (FED), d'autre part.

Selon les dernières Perspectives économiques intermédiaires de l'OCDE, "*une croissance mondiale inférieure à la normale et le ralentissement des économies émergentes exigent une réorientation de l'action publique*". L'OCDE préconise donc la poursuite de "*politiques macroéconomiques soutenant la demande à l'échelle mondiale*".

---

<sup>4</sup> Source: STATEC, publication mensuelle sur l'État de la conjoncture, septembre 2015, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/conjoncture-flash/2015/09-15-conjflash/index.html>

D'après les Perspectives de l'économie mondiale du FMI, il est également *"prioritaire de rehausser la production effective et potentielle en soutenant la demande et en opérant des réformes structurelles"*. Le FMI préconise, par ailleurs, dans les pays disposant de la flexibilité budgétaire nécessaire, de *"relâcher la politique budgétaire à court terme, notamment en augmentant les investissements dans les infrastructures"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner une nouvelle fois l'effet subversif des politiques d'austérité sur les peuples, sur l'emploi, sur la protection et la cohésion sociale, sur la santé et sur l'égalité d'accès aux soins, à l'éducation et à tous les services publics en général. Loin de favoriser la croissance, les politiques d'austérité, qui ne se mesurent qu'à l'aune de la réduction de la dette publique, poussent les États dans un cercle vicieux qui n'entraîne que la destruction d'emplois, le démantèlement de l'État social, l'accroissement des inégalités, la chute de la consommation, l'écroulement des investissements, etc.

Il est donc grand temps de remettre en question les principes néolibéraux qui régissent l'économie mondiale en cessant de favoriser systématiquement l'équilibre budgétaire à court terme, le soutien de l'offre, le profit du capital et la croissance à tout prix, pour remettre enfin au centre des préoccupations l'humain, la valeur du travail, la santé, l'éducation, l'égalité des chances, le partage des ressources tant financières que naturelles; en deux mots: l'État social.

## **2) Perspectives économiques européennes**

### **a) Une reprise décevante**

Selon les projections macroéconomiques de septembre 2015 de la Banque centrale européenne (BCE) pour la zone euro, la hausse du PIB annuel en volume atteindrait 1,4% en 2015, 1,7% en 2016 et 1,8% en 2017. La BCE a dû revoir ses projections à la baisse en raison, principalement, de la diminution de la demande extérieure résultant du ralentissement de la croissance dans les pays émergents. Au niveau de l'inflation, la BCE a également revu ses projections à la baisse en prévoyant une hausse annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de 0,1% en 2015, de 1,1% en 2016 et de 1,7% en 2017.

D'après le FMI, *"la reprise économique dans la zone euro semble plus ou moins en bonne voie, avec un redressement généralement robuste de la demande intérieure et une inflation qui commence à monter"*. Le FMI recommande donc de poursuivre une politique monétaire accommodante et d'augmenter les investissements dans les infrastructures pour les pays disposant de suffisamment de marge de manœuvre et de *"trouver un juste équilibre entre la réduction de la dette et le frein imposé à l'activité économique"* pour les pays où la dette est plus élevée.

L'OCDE table sur une croissance, dans la zone euro, de l'ordre de 1,6% en 2015 et de 1,9% en 2016, avec de grandes disparités entre les pays. D'après les indicateurs clés sur la zone euro<sup>5</sup> de la Commission européenne, qui tablent sur une croissance de 1,5% en 2015 et de 1,9% en 2016, la croissance européenne est principalement soutenue par une hausse de la demande intérieure et devrait, pour se poursuivre, bénéficier d'un euro faible, de prix bas du pétrole et d'une politique monétaire accommodante.

L'économiste en chef de l'OCDE, Catherine L. Mann, note toutefois que *"le rythme de la reprise est décevant dans la zone euro, compte tenu des facteurs favorables dont elle bénéficie"* et recommande *"de poursuivre la politique monétaire accommodante actuelle et de mettre en œuvre des politiques budgétaires ayant une orientation plus propice à la croissance, qui doivent contribuer ensemble à accélérer l'expansion et exercer des effets d'entraînement sur les marchés du travail, l'investissement des entreprises et les échanges"*. Or, force est de constater que les grandes orientations économiques européennes actuelles sont bien loin d'axer leurs priorités sur l'emploi et l'investissement.

D'après les observateurs institutionnels, outre la situation économique chinoise et les incertitudes quant à la politique monétaire américaine, le principal risque pesant localement sur la reprise en Europe réside dans la situation en Grèce et l'impact des plans de sauvetage successifs de celle-ci sur l'économie européenne. Le STATEC souligne ainsi que *"l'adoption d'un nouveau plan d'aide en août a (...) permis de relâcher quelque peu les tensions sur l'écono-*

---

<sup>5</sup> Key indicators for the euro area, European Commission,  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/key\\_indicators/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/key_indicators/index_en.htm)

*mie grecque, sans fournir pour autant de dénouement à la crise qui touche ce pays".*

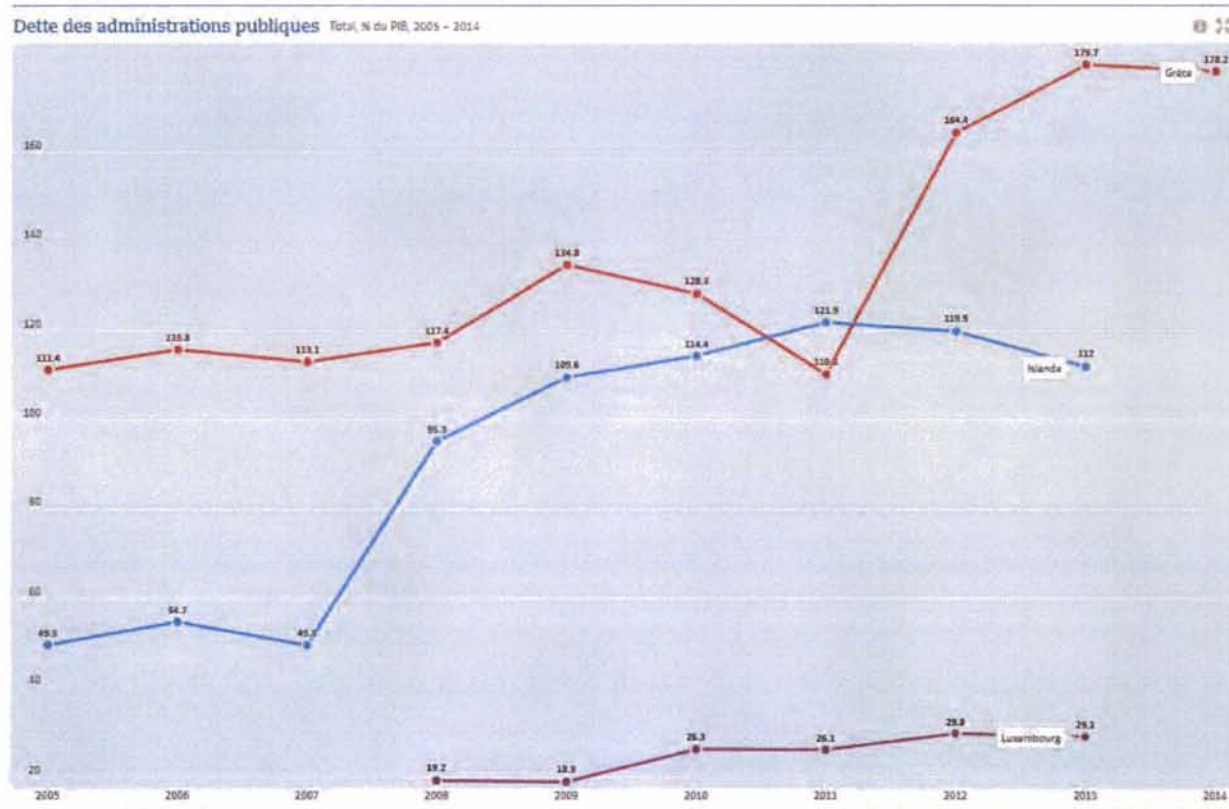
La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à faire le point sur l'expérience socioéconomique menée en Grèce au détriment du peuple grec en comparaison avec les solutions apportées par le gouvernement islandais face à une situation économique similaire.

***b) Relance contre rigueur***

L'Union européenne a été, suite à la crise financière de 2007, le laboratoire à ciel ouvert de deux expériences opposées face à la récession: la relance en Islande et la rigueur en Grèce. Les observateurs internationaux et européens commencent à peine à en évaluer les résultats et à tirer des conclusions sur les mesures à prendre pour lutter contre les effets de la crise et remettre l'Union européenne enfin sur la voie de la reprise économique, si tant est que l'objectif néolibéral de la croissance soit le but ultime des peuples européens.

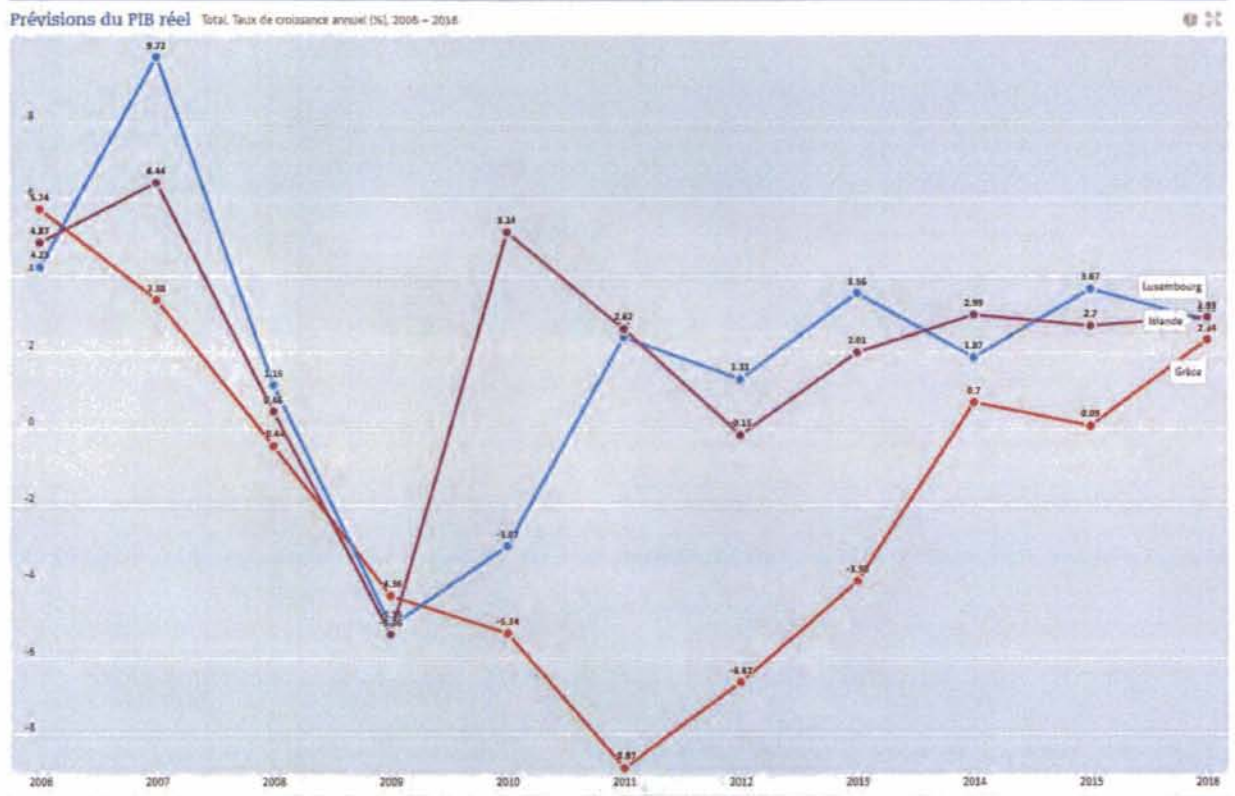
Suite à la crise financière de 2007, le gouvernement islandais a tout d'abord envisagé de recourir au FMI en négociant un plan de sauvetage qui devait s'accompagner de mesures d'austérité drastiques, avec notamment une baisse de 30% des financements en faveur du système de santé publique. Les Islandais ont alors choisi de rejeter un tel plan et ont refusé, par référendum, de rembourser la dette, préférant investir dans la reconstruction de l'économie plutôt que de sauver le système bancaire. Au plus fort de la crise, l'Islande a donc choisi d'augmenter ses dépenses en matière de protection sociale au lieu de fermer totalement les vannes. Par conséquent, la dette publique a rapidement explosé au point de dépasser, en pourcentage du PIB national, le montant de la dette grecque en 2011 (voir la courbe bleue du diagramme ci-après).

Dans le même temps, le gouvernement grec (courbe rouge du même diagramme), en ne suivant pas l'avis de la population, acceptait un prêt du FMI en contrepartie d'un plan sans précédent de privatisation et de destruction du système social. Malgré ces mesures d'austérité draconiennes censées permettre de rembourser la dette publique, déjà supérieure au PIB du pays, celle-ci a au contraire continué d'augmenter.



Source: OCDE

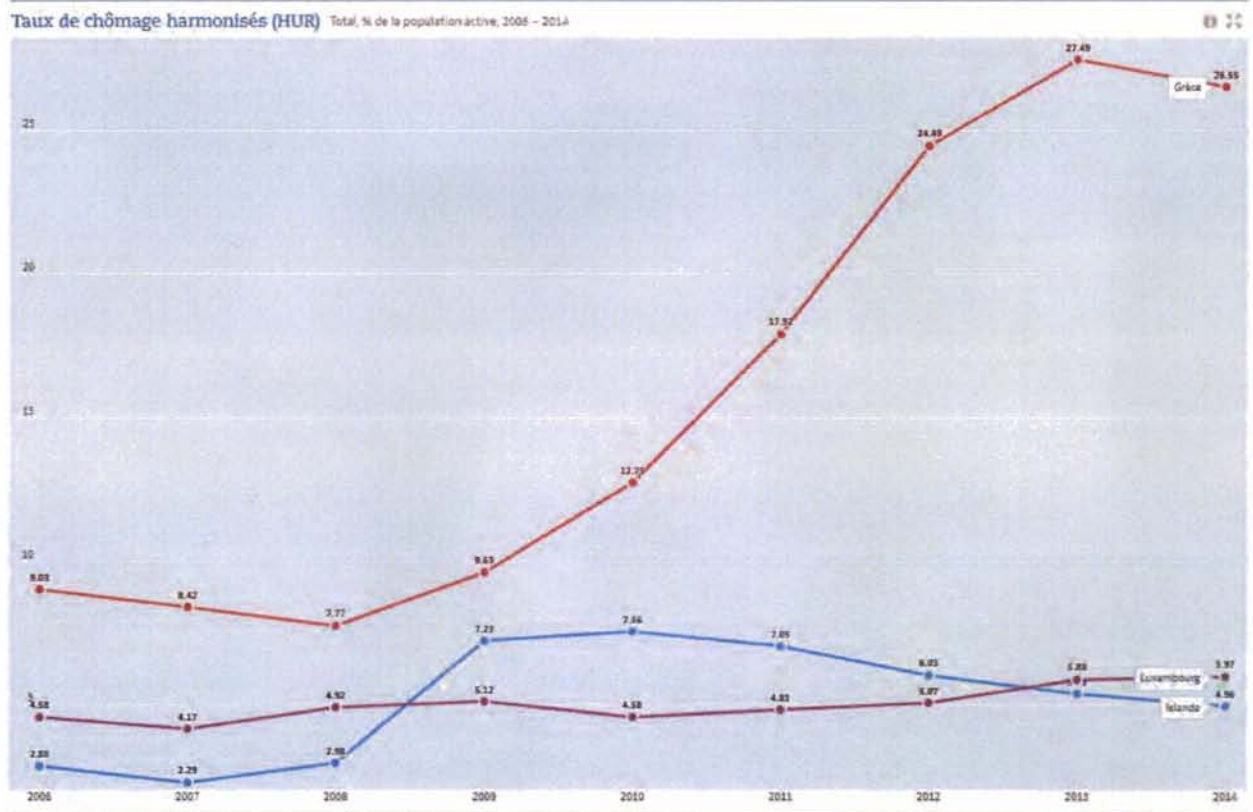
Du côté islandais (voir le diagramme ci-après), la politique économique à contre-courant qui a été mise en œuvre a permis de renouer dès 2010 avec la croissance, tandis que la Grèce continuait de s'enfoncer dans la crise.



Source: OCDE

En Islande, le taux de chômage a commencé à décroître dès 2010, tandis qu'il explosait littéralement en Grèce, au même rythme que les suicides, les décès faute d'accès aux soins et les maladies psychosomatiques.





Source: OCDE

L'expérience grecque a ainsi démontré la totale inefficacité des mesures d'austérité et la nécessité, en temps de crise, de soutenir la croissance par davantage d'investissement et de protection sociale, seules mesures susceptibles de soutenir la consommation et la relance. Résorber l'endettement public ne peut en aucun cas participer à relancer une économie en crise. Ainsi, *"le véritable danger pour la santé publique n'est pas la récession en tant que telle, mais l'adoption de politiques d'austérité pour y faire face"*<sup>6</sup>.

L'exemple luxembourgeois, où les mesures d'économies mises en œuvre jusqu'en 2014 ont été nettement moins drastiques, montre également combien le maintien d'un niveau d'investissement public acceptable, une protection sociale de qualité et la lutte contre le chômage sont essentiels pour soutenir la croissance.

<sup>6</sup> Source: Le Monde diplomatique, Quand l'austérité tue, par Sanjay Basu et David Stuckler, octobre 2014, <http://www.monde-diplomatique.fr/2014/10/BASU/50879>

### 3) Perspectives économiques nationales

#### a) Des perspectives plutôt favorables

Au niveau national, les perspectives économiques semblent plutôt favorables au regard des premières estimations du PIB en volume, publiées en juillet 2015, qui annonçaient une évolution de 5,6% sur l'année 2014 et de 4,9% sur un an pour le premier trimestre 2015, soit une croissance de plus de 2 points de pourcentage par rapport aux prévisions initiales.

À noter toutefois que cette évolution est principalement dopée par une hausse de 8,5% au quatrième trimestre 2014 par rapport au même trimestre de l'année précédente qui s'explique en grande partie par des dépenses de consommation et d'investissement effectuées par anticipation, en vue d'éviter la hausse de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les premières estimations faisaient d'ailleurs état d'un retour à un taux de croissance du PIB plus modéré de 4,9% dès le premier trimestre 2015 qui ne se maintiendrait probablement pas tout au long de l'année.

Le STATEC mettait par ailleurs en garde contre des conclusions trop hâtives en raison d'une importante marge d'incertitude entourant l'actuelle version des comptes nationaux 2014. Il aurait en effet rencontré des difficultés d'ordre technique concernant "*l'allocation et la comptabilisation des exportations de services financiers*". Or, le taux de croissance en glissement annuel dépend des comptes nationaux 2014. La Banque centrale du Luxembourg (BCL) avait donc, quant à elle, préféré maintenir ses projections de juin 2015 et anticipait prudemment un taux de croissance du PIB en glissement annuel de 5,9% au deuxième trimestre 2015 et de 4,3% au troisième trimestre de cette année.

Comme il l'avait escompté, le STATEC a finalement, le 12 octobre 2015, révisé ses prévisions à la baisse à 4,1% au lieu de 5,6% sur l'année 2014 et à la hausse à 5,3% au lieu de 4,9% pour le premier trimestre 2015. Ses premières estimations du PIB en volume au deuxième trimestre 2015 font état d'une hausse de 3,1% sur un an. Ces estimations augurent donc, malgré une révision à la baisse pour 2014, une croissance qui reste relativement soutenue et des perspectives de croissance positives.



***b) Inflation et TVA***

L'inflation s'est nettement redressée par rapport aux taux annuels négatifs enregistrés fin 2014 pour s'établir à 0,6% en août 2015, sous l'influence, principalement, de la hausse de la TVA. Elle reste néanmoins basse en raison du repli des prix des matières premières telles que le pétrole et les produits agricoles ou industriels. La BCL a donc revu ses projections à la baisse et prévoit une accélération moins forte d'ici la fin 2015 et un taux d'inflation annuel inférieur à 2% d'ici la mi-2016. Sur cette base, le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire ne devrait intervenir qu'en début de l'année 2016, avec une marge d'incertitude en raison des fluctuations du prix du pétrole qui pourraient décaler l'échéance d'un trimestre supplémentaire. Selon les dernières estimations du STATEC<sup>7</sup>, la prochaine indexation des salaires devrait intervenir au cours de l'année 2016 et la suivante en juillet 2017.

Concernant le niveau des prix, le Ministère de l'Économie s'est montré satisfait du fait que l'augmentation de la TVA n'avait pas été intégralement répercutée par les grandes surfaces sur les prix des produits de grande consommation. Néanmoins, il ne s'est pas appesanti sur l'impact de cette augmentation de la TVA sur la hausse des prix des services<sup>8</sup>. Les prix des boissons alcoolisées dans les cafés ont en effet augmenté de 14,9% au cours des six premiers mois de l'année 2015. Le secteur a donc dû répercuter une hausse de la TVA non pas de 2%, mais de 14% sur les boissons alcoolisées qui étaient auparavant soumises au taux super-réduit de 3% et sont soumises, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, au taux normal de 17%.

Toutefois, ces augmentations de prix n'ont pas uniquement été répercutées sur les boissons alcoolisées, puisque les restaurants ont également augmenté leurs tarifs de 2% pour les repas et de 7,2% pour les boissons, y compris pour les boissons non alcoolisées. Les prix dans les salons de coiffure, désormais soumis au taux de TVA de 8% (contre 6% auparavant), ont augmenté de 3,6% et les tarifs des leçons de conduite dans les autoécoles de 4,2%.

---

<sup>7</sup> Source: STATEC, Conjoncture Flash, octobre 2015; Communiqué de presse n° 39-2015, 11 novembre 2015

<sup>8</sup> Source: Observatoire de la formation des prix, rapport du 1<sup>er</sup> semestre 2015

Les effets de cette augmentation de TVA se feront probablement sentir davantage en 2016, en particulier lorsque le secteur Horeca accusera le coup de l'augmentation subite de 14 points de TVA sur les boissons alcoolisées et devra reverser la TVA due à l'Administration de l'enregistrement. Les conséquences pourraient avoir un lourd impact sur ce secteur, et plus particulièrement sur l'emploi, puisque le secteur couvre plus de 8,8% de l'emploi total au Luxembourg. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que seules des mesures de relâchement assurant aux consommateurs un pouvoir d'achat conséquent pourront permettre de soutenir la consommation et donc l'activité économique nationale.

### III. FINANCES PUBLIQUES

#### 1) Évolution des dépenses et recettes de l'Administration centrale fin juin 2015

En ce qui concerne les dépenses de l'Administration centrale, le budget de l'État 2015 prévoyait une hausse de 4% en 2015. Or, elles ont augmenté de 6,9% au premier semestre 2015 par rapport à la période correspondante de 2014.

Concernant les recettes, le budget de l'État 2015 prévoyait une hausse de 2,9%. Les recettes ont pourtant progressé de 6,7% par rapport au premier semestre 2014.

Si la tendance à la hausse des recettes se confirme, l'Administration centrale pourrait donc enregistrer un déficit inférieur aux prévisions du budget 2015.

#### **Évolution des dépenses et recettes de l'Administration centrale (SEC 2010)**

	Situation fin juin 2015			
	2014*	2015*	variation 2014-2015	
			en millions	en %
<b>Dépenses</b>				
1. Consommation intermédiaire	452,6	494,1	41,5	9,2%
2. Formation de capital fixe	536,2	620,3	84,1	15,7%
3. Rémunération des salariés	1.397,8	1.472,2	74,4	5,3%
4. Subventions (Services publics d'autobus, logement,...)	327,4	394,5	67,1	20,5%
5. Revenus de la propriété (intérêts débiteurs)	-0,4	-21,5	-21,0	-
6. Prestations sociales autres qu'en nature (Chômage, RMG,...)	652,6	687,9	35,3	5,4%
7. Prestations sociales en nature	22,7	18,2	-4,5	-20,0%
8. Autres transferts courants (Pensions, Maladie, Famille, Communes)	3.593,6	3.794,3	200,7	5,6%
9. Transferts en capital	181,8	172,2	-9,6	-5,3%
10. Corrections sur actifs non financiers non produits	-25,1	-2,9	22,2	-
<b>Dépenses totales</b>	<b>7.139,1</b>	<b>7.629,2</b>	<b>490,1</b>	<b>6,9%</b>
<b>Recettes</b>				
11. Impôts sur la production	2.912,0	2.924,1	12,1	0,4%
12. Impôts courants sur le revenu	3.112,2	3.401,6	289,4	9,3%
13. Autres recettes	947,5	1.110,7	163,3	17,2%
<b>Recettes totales</b>	<b>6.971,7</b>	<b>7.436,4</b>	<b>464,8</b>	<b>6,7%</b>
<b>Solde</b>	<b>-167,5</b>	<b>-192,8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Source: Ministère des Finances

\* données en millions d'euros

## 2) Dépenses

### a) Des investissements indispensables

Les nombreux projets d'investissement en cours ont occasionné des hausses de 20,5% pour les subventions, 15,7% pour la formation de capital et 9,2% pour la consommation intermédiaire par rapport au premier semestre de l'année 2014.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la pertinence de certains investissements indispensables et en particulier pour les grands chantiers visant à développer les infrastructures de transport selon une approche plus respectueuse de l'environnement. Les investissements dans les infrastructures publiques sont non seulement profitables sur le long terme pour assurer un développement cohérent des équipements et infrastructures au regard des besoins futurs de la population, mais ils sont également indispensables pour soutenir l'activité économique et, partant, le retour à la croissance.

### b) Baisse du coût relatif de la fonction publique

La mise en œuvre de l'accord salarial dans la fonction publique, à savoir la hausse de la valeur du point indiciaire de 2,2% ainsi que le paiement d'une prime unique a engendré une augmentation des dépenses liées à la rémunération des agents de l'État de 5,3% par rapport à 2014. Néanmoins, la part de ces rémunérations dans le total des dépenses de l'Administration centrale, évaluée à la fin du mois de juin 2015, a très peu varié par rapport à la part moyenne de ces dépenses depuis 1998. En effet, les dépenses de rémunération (fin juin 2015) n'excédaient pas 19,3% du total des dépenses de l'Administration centrale, ce qui correspond à un niveau sensiblement équivalent à la moyenne de 19,2% des dépenses.

Pourtant, ces dépenses incluent déjà la prime unique versée au cours de l'année 2015 et l'augmentation de la valeur du point indiciaire de 2,2%, appliquée rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Le second semestre 2015 fera donc apparaître une baisse de la part relative des dépenses de rémunération dans la fonction publique par rapport au premier semestre du fait, notamment, que la prime unique ne sera plus à verser, des réductions d'effectifs décidées par le gouvernement (voir le chapitre I, 4: "*Des coupes budgétaires contre-productives*") ainsi que des économies engendrées par l'entrée en vi-

gueur des textes relatifs aux réformes dans la fonction publique (abolition du trimestre de faveur, rallongement de la période de stage de deux à trois ans et limitation du traitement durant la période de stage à 80% du traitement initial les première et deuxième années et à 90% la troisième année).

c) **Hausse des transferts courants**

Alors que le budget de l'État pour l'année 2015 prévoyait une augmentation des transferts courants de 0,6%, ceux-ci ont réellement augmenté de 5,6% en raison, notamment, des transferts en faveur des communes et de la sécurité sociale. Le niveau des transferts en faveur de la sécurité sociale est principalement déterminé par la masse salariale, alors que le financement des communes est déterminé par certains impôts. Ces paramètres ayant augmenté, les transferts correspondants ont automatiquement excédé les prévisions budgétaires. Si cette hausse se poursuit, les dépenses totales excèderont donc encore les prévisions budgétaires.

À ce titre, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la sécurité sociale est financée par des recettes de cotisations et des transferts provenant de l'Administration centrale supérieurs aux prestations sociales versées. Les transferts provenant de l'Administration centrale étant déterminés par une masse salariale conséquente, ils sont restés élevés en dépit de la crise. Par contre, ces transferts ont nettement contribué à creuser le déficit de l'Administration centrale, tout en permettant à la sécurité sociale de dégager des bénéfices. Ces bénéfices permettent de constituer des réserves qui alimentent le Fonds de compensation de la sécurité sociale, en vue de financer les paiements futurs liés aux pensions. Selon la législation nationale sur la comptabilité de l'État, l'État central accuse donc des déficits croissants, tandis que la sécurité sociale dispose d'une forte capacité de financement.

D'après les critères de convergence (critères de Maastricht), les déficits publics s'apprécient d'ailleurs en tenant compte des recettes et dépenses à la fois de l'Administration centrale, de l'Administration locale et de la Sécurité sociale. Le Système européen des comptes (SEC 2010) inclut ainsi, dans l'Administration centrale, les recettes et dépenses du budget de l'État, des fonds spéciaux, des autres institutions étatiques (chef d'État, Chambre des députés), des services de

l'État à gestion séparée ainsi que des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'État. Cette méthode d'évaluation permet une appréhension plus globale des finances publiques.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient donc à souligner qu'il est nettement plus pertinent d'évaluer la situation du Luxembourg au niveau de l'ensemble de l'Administration publique plutôt qu'au seul niveau de l'État central. Aussi, l'augmentation du volume des transferts courants ne constitue, à ce stade, pas un risque pour la situation budgétaire au vu, d'une part, du rôle essentiel de ces transferts pour le financement des investissements communaux et, d'autre part, des réserves conséquentes constituées au profit des besoins futurs de l'assurance pension.

### 3) Recettes

#### a) *Hausse des recettes d'impôts courants*

Les recettes provenant des impôts courants sur le revenu (impôt sur le revenu des collectivités, impôt commercial communal et impôt sur le revenu des personnes physiques) ont montré une hausse de 9,3% par rapport à la même période de l'année précédente. Parmi elles, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont particulièrement augmenté en raison d'une hausse de la masse salariale ainsi que de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire de 0,5% introduit en 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire a permis d'augmenter davantage la contribution des personnes physiques aux efforts de redressement, alors qu'aucun effort supplémentaire n'a été imposé aux personnes morales. Rappelons que cet impôt supplémentaire était initialement supposé financer la gratuité des services de garde de la petite enfance, pieuse justification qui est rapidement tombée aux oubliettes.

À ce sujet, la Chambre tient à faire remarquer que, si l'intention de départ du gouvernement était louable, le financement des structures d'accueil de la petite enfance devrait plutôt être à la charge des employeurs dans le cadre d'une véritable politique de responsabilité sociale des entreprises et non à la charge des travailleurs eux-mêmes. Il

est en effet dans l'intérêt des employeurs d'organiser, sinon de financer du moins la prise en charge des jeunes enfants afin de faciliter en particulier le retour à l'emploi des jeunes parents après la naissance.

Quoi qu'il en soit, à défaut de prendre des mesures concrètes en ce sens, le gouvernement a décidé, pour 2015, de transformer la contribution pour l'avenir des enfants initialement prévue en un impôt de redressement des comptes publics à charge des personnes physiques. D'après le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 à 2018, cette mesure devrait générer une recette budgétaire de 119 millions d'euros en 2015 et de 130 millions les années suivantes.

**Impact budgétaire des mesures d'économies (en milliers d'euros)**

Mesures d'économies	2015	2016	2017	2018
Contribution pour l'avenir des enfants	119.000	130.000	130.000	130.000

Source: projets de lois n<sup>os</sup> 6720 et 6721

Comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics l'avait déjà soulevé dans son avis n° A-2652 du 17 novembre 2014 portant, entre autres, sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015, cet impôt est socialement injuste puisqu'il n'est pas progressif et ne fait aucune distinction selon le niveau de revenu. Les revenus sont effectivement immunisés à hauteur du salaire social minimum, mais l'impôt est de 0,5% du revenu, quel qu'il soit, pour l'ensemble des contribuables personnes physiques. De plus, le mode de prélèvement de cet impôt va à l'encontre de toute simplification administrative, tant pour les employeurs que pour les administrations perceptrices.

Au vu, d'une part, de l'augmentation de la masse salariale en 2015, qui a participé à la hausse des recettes d'impôts courants, et, d'autre part, de l'effort consenti par les travailleurs, qui n'ont bénéficié d'aucune indexation des salaires depuis octobre 2013, la Chambre prend bonne note de l'annonce faite par le gouvernement de vouloir supprimer cet impôt en 2017, mais elle en demande l'abolition dès 2016.

Si le gouvernement souhaite effectivement supprimer cette taxe socialement injuste en 2017, la Chambre s'étonne que l'impact prévisionnel de cet impôt soit quand même chiffré jusqu'en 2019 dans le

projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019.

***b) Quasi-stagnation des recettes d'impôts sur la production***

Les impôts sur la production ont quasiment stagné avec une faible hausse de 0,4% par rapport au premier semestre 2014, en raison de la baisse des recettes provenant de la TVA sur le commerce électronique et de celles provenant des droits d'accises sur les carburants et les produits de tabac. Les modifications législatives quant au lieu de prélèvement de la TVA sur le commerce électronique engendrent en effet un manque à gagner pour l'État, estimé par la BCL à environ 1,5% du PIB.

En ce qui concerne les accises, la baisse des recettes s'explique, d'une part, par l'augmentation de la TVA qui a contribué à rapprocher les prix de vente des produits concernés de ceux pratiqués par les pays voisins, et donc à réduire leur attractivité et les ventes en volume, et, d'autre part, par la baisse des droits d'accises sur le tabac, décidée afin de neutraliser partiellement l'augmentation de la TVA.

***4) Efforts budgétaires de la fonction publique***

En 2015, les consommateurs luxembourgeois ont dû faire face, coup sur coup, à une augmentation de la TVA de 2%, à un nouvel impôt d'équilibre budgétaire temporaire de 0,5% sur leurs revenus, à la suppression des allocations d'éducation et de maternité, à l'introduction de nouvelles taxes pour la reconnaissance de niveaux d'études et de diplômes, à la suppression des primes CAR-e, etc.

Les agents publics ont évidemment, eux aussi, supporté les frais de ces mesures d'économies en tant que consommateurs et travailleurs. Mais la fonction publique dans son ensemble a également dû subir les frais de nombreuses restrictions budgétaires supplémentaires, dont certaines sont déjà largement connues du grand public mais dont d'autres, plus insidieuses, apparaissent au compte-goutte, au fil des annonces faites par le gouvernement au mépris de tout dialogue social.



a) *La fonction publique sacrifiée*

La fonction publique subit, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, les conséquences de l'entrée en vigueur des textes relatifs aux réformes. De plus, après cinq ans de négociations, un premier accord en juillet 2011, une ultime concession de la CGFP en avril 2012 et une renégociation avec le gouvernement en 2014, l'accord salarial de la fonction publique a fini par entrer en vigueur en 2015 seulement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler qu'en acceptant, en 2012, de repousser de deux ans la mise en œuvre de cet accord – qui impliquait une prime unique ainsi qu'une augmentation de la valeur du point indiciaire servant de base au calcul de la rémunération – la fonction publique avait déjà rogné de façon conséquente sur ses perspectives d'évolution salariale pour contribuer à l'assainissement des finances publiques.

Rappelons également que, même si elle est parvenue à nettement limiter les dégâts, la fonction publique a consenti des sacrifices notables dans le cadre des réformes qui sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> octobre dernier.

Toutefois, afin de limiter le choc de cette entrée en vigueur, les représentants syndicaux avaient obtenu que les réformes s'accompagnent des mesures compensatoires contenues dans l'accord salarial de 2011. Si ces mesures ont permis de compenser partiellement, dans un premier temps, une partie des acquis sociaux démontés par le gouvernement, elles sont bien loin de couvrir les autres mesures de démantèlement social prises dans la foulée par le gouvernement dans le cadre du "Zukunftspak".

Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler la tradition de dialogue social qui a toujours primé dans les relations entre les partenaires sociaux, et elle exhorte le gouvernement à revenir à ce modèle indispensable au maintien de la paix sociale.

**b) Le "Zukunftspak" du démantèlement social**

Avec le paquet d'avenir, présenté par le gouvernement en 2014, la fonction publique a de nouveau payé un lourd tribut aux mesures d'économies budgétaires, notamment avec l'abolition du trimestre de faveur et la suppression annoncée des logements de service.

Le gouvernement prévoyait par ces seules mesures de faire des économies de 16.938.000 euros pour la seule année 2015, qui atteindraient plus de 25 millions d'euros par an à compter de 2016, au détriment des seuls agents publics.

**Impact budgétaire des mesures d'économies (en milliers d'euros)**

Mesures d'économies	2015	2016	2017	2018
Abolition du trimestre de faveur	1.667	2.500	2.500	2.500
Suppression / vente de logements de service	0	7.000	7.000	7.000
Suppression du périmètre d'habitation et abandon des logements de service	480	502	525	548
Suppression de la prise en charge par l'État des majorations biennales des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale	14.791	15.537	16.016	16.514
<b>TOTAL</b>	<b>16.938</b>	<b>25.539</b>	<b>26.041</b>	<b>26.562</b>

Source: projets de lois n<sup>os</sup> 6720, 6721 et 6722

Afin de poursuivre dans la même lancée en matière de démantèlement des acquis sociaux, le "Zukunftspak" prévoyait encore 23.000 euros d'économies supplémentaires grâce à la réduction de 40 à 30 centimes d'euros de l'indemnité kilométrique pour voyages de service. Le gouvernement a fait acter cette baisse de l'indemnité kilométrique au mépris de tout dialogue social à travers le règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour et le règlement du gouvernement en conseil du 19 juin 2015 portant fixation de l'indemnité kilométrique pour les voitures utilisées pour voyages de service. Il a par ailleurs osé justifier cette mesure par l'argument que les voitures d'aujourd'hui consommeraient de moins en moins de carburant.

Le gouvernement avait prédit ainsi des économies supplémentaires de 23.000 euros pour cette année, de 47.000 euros pour 2016, de 73.000 euros pour 2017 et de 111.000 euros pour 2018.

**Impact budgétaire des mesures d'économies (en milliers d'euros)**

Mesures d'économies	2015	2016	2017	2018
Réduction des frais de route et de séjour à l'étranger	23	47	73	111

Source: projets de lois n<sup>os</sup> 6720, 6721 et 6722

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner que la réalité est bien différente de l'argumentaire avancé par le gouvernement. L'unique motivation est d'économiser davantage encore, non seulement sur le dos des agents publics, mais également sur le dos des salariés du secteur privé: en effet, le montant de l'indemnité kilométrique pour les agents publics qui utilisent leur voiture personnelle pour des déplacements professionnels sert de base pour l'imposition de l'indemnité kilométrique attribuée par les employeurs du secteur privé à leurs salariés. L'État économisera ainsi non seulement sur le poste des dépenses au niveau des indemnités versées aux agents publics, mais également sur le poste des recettes au niveau de l'impôt sur le revenu des travailleurs, puisque les éventuelles indemnités kilométriques versées aux salariés seront intégralement imposables au-delà des 30 centimes d'euros accordés par kilomètre.

La Chambre demande donc au gouvernement de revenir sur cette mesure et d'augmenter même l'indemnité kilométrique à 50 centimes d'euros.

#### **IV. PROJET DE LOI SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2016**

##### **1) Prévisions macroéconomiques 2015-2016**

Pour l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016, déposé le 14 octobre 2015 à la Chambre des députés par le ministre des Finances, le gouvernement se base sur les prévisions intermédiaires du STATEC issues du Programme de stabilité et de croissance (PSC) du 30 avril 2015 et de la Note de conjoncture n° 1-2015 de juin 2015. Seules les prévisions concernant la croissance annuelle pour 2014 se basent sur les dernières estimations révisées par le STATEC le 12 octobre.

Le projet de budget table donc sur des prévisions de croissance du PIB réel de 4,1% pour 2014, puis de 3,7% pour 2015 et de 3,4% pour 2016. Bien qu'il anticipe une révision à la hausse de ces estimations, le gouvernement préfère rester prudent au vu des risques internationaux et de la forte dépendance du Luxembourg des marchés financiers.

Au niveau de l'emploi, le gouvernement anticipe un taux de chômage de 6,9% en 2015 et une légère baisse à 6,8% en 2016. Il prévoit par ailleurs une croissance de l'emploi proche de 2,5% qui ne devrait pas ralentir en 2016.

L'évolution des prix à la consommation, tirée vers le bas par la chute des prix des produits pétroliers et vers le haut par une inflation sous-jacente plus forte que prévue, permet de prévoir une progression de l'indice des prix à la consommation national (IPCN) de 0,7% en 2015 et de 1,6% en 2016. Le gouvernement est donc resté prudent sur la date exacte de l'échéance de la prochaine tranche indiciaire qu'il prévoit pour début 2016.

L'inflation sous-jacente, qui exclut les produits pétroliers et certains autres produits à prix très volatiles, est ainsi revue à la hausse à 1,7% en 2015 et à 2,0% en 2016, sans qu'elle soit assez forte pour entraîner une nouvelle tranche indiciaire tous les douze mois. Le projet de budget prévoit donc que le déclenchement de la tranche indiciaire suivante n'intervient très certainement pas, selon les prévisions, avant la mi-2017.

Finalement, selon les dernières estimations du STATEC<sup>9</sup> publiées postérieurement au dépôt du projet de budget, la prochaine indexation des salaires devrait bien intervenir en 2016 et la suivante en juillet 2017.

## 2) L'équilibre budgétaire en ligne de mire

### a) Objectifs budgétaires

Dès le début de sa législature, le gouvernement s'est fixé comme objectif principal de rétablir l'équilibre des comptes publics et d'inverser la tendance à l'accroissement de la dette publique.

Comme indiqué dans la partie I. ("*Remarques préliminaires*"), le gouvernement poursuit donc, coûte que coûte, les objectifs dictés par la doctrine néolibérale de la Commission européenne, à savoir:

- le retour du solde structurel à l'objectif budgétaire à moyen terme d'un surplus de 0,5% du PIB, en 2018 au plus tard, par rapport au scénario à politique inchangée et
- la stabilisation de la dette publique brute au-dessous de 30% du PIB.

Le projet de budget 2016 s'inscrit donc dans la continuité de la stratégie budgétaire menée par le gouvernement depuis 2014 et présentée dans le cadre du Programme de stabilité et de croissance (PSC) du 25 avril 2014. Ce PSC prévoyait notamment, sur la période 2015-2018, un effort de consolidation de 1.040 millions d'euros, soit 1,7% du PIB.

Le gouvernement prédisait alors, à politique inchangée, une forte dégradation du solde de l'Administration publique et une augmentation de la dette publique de 25% à 26,6% du PIB à l'horizon 2018. Il a donc par la suite mis en œuvre toute une série de mesures tant ponctuelles que générales visant à assainir la situation financière de l'Administration publique.

Ces mesures d'assainissement des finances publiques ont été rassemblées dans un "*Zukunftspak*" qui a été rendu public lors de la présentation du projet de budget 2015 et appliqué suite à l'entrée en vi-

---

<sup>9</sup> Source: STATEC, Conjoncture Flash, octobre 2015; Communiqué de presse n° 39-2015, 11 novembre 2015

gueur de la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir.

***b) État des lieux des économies budgétaires***

Le projet de loi relatif au "*Zukunftspak*" prévoyait initialement, en quelque 260 points, des mesures devant permettre des économies estimées à 191,683 millions d'euros, montant ramené à 172,528 millions d'euros suite à un accord conclu le 28 novembre 2014 avec les partenaires sociaux.

Après l'actualisation de l'incidence financière du paquet d'avenir dans le cadre du projet de budget 2016, le gouvernement évalue l'impact de ces économies budgétaires comme suit:

Économies budgétaires	2015	2016	2017	2018	2019
Administration centrale.....	115.952	239.045	285.944	340.738	354.114
Sécurité sociale.....	45.632	58.169	82.007	95.529	95.529
Total .....	161.584	297.214	367.951	436.267	449.643

Source: projet de budget 2016

(en milliers d'euros)

Parmi les mesures d'économies du "*Zukunftspak*", le gouvernement rappelle notamment l'état d'avancement de certaines mesures en cours de mise en œuvre:

- dans le domaine de la politique familiale: la suppression de l'allocation de maternité et de l'allocation d'éducation depuis le 1<sup>er</sup> juin 2015 ainsi que la réforme des prestations familiales en cours (visant notamment à introduire un montant uniforme pour les bénéficiaires des futures allocations familiales);
- dans le domaine de l'Éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse: des économies budgétaires de quelque 23,5 millions d'euros en 2016 suite à l'abaissement de la participation de l'État au financement de l'investissement dans la formation professionnelle continue sous forme d'aide directe aux entreprises;
- dans le domaine du travail et de l'emploi: des économies de 200.000 euros en 2016 et de 300.000 euros en 2017, suite à la réduction de 50% du remboursement aux employeurs des rémunérations des travailleurs participant à des cours de langue luxembourgeoise, ainsi que des économies, pour le fonds pour l'emploi, de 200.000 euros en 2016 et de 2 millions d'euros en 2017 suite à l'abolition prévue de la préretraite solidarité; puis,

en 2016, vont s'y ajouter la réforme de l'aide au réemploi (6 à 30 millions d'euros d'économies par an), l'abolition de l'aide à la mobilité géographique et de l'aide à la création d'entreprise pour les chômeurs (100.000 à 550.000 euros d'économies par an) et la réforme de l'aide à l'embauche de chômeurs de longue durée (8,5 millions d'euros d'économies par an).

En ce qui concerne le domaine de la politique familiale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les projets de lois lui soumis pour avis ne chiffrent pas l'impact des réformes en matière de prestations familiales et de congé parental sur le budget de l'État, ni pour l'année 2016 ni pour les années d'après. Étant donné que les mesures en question auront cependant un impact financier qui n'est certainement pas négligeable, les chiffres reproduits dans le projet de budget 2016 et le projet de budget pluriannuel pour la période 2015-2019 ne correspondent donc pas à la réalité, ce qui est plus que critiquable.

Pour ce qui est des mesures dans le domaine du travail et de l'emploi, le gouvernement se satisfait de ses ambitions d'économiser considérablement sur le dos des chômeurs en réduisant à une peau de chagrin les aides en leur faveur. Dans le même temps, le ministre des Finances annonce pourtant un "*budget de la continuité, de la fiabilité et de la solidarité*".

**c) Équilibre structurel et trajectoire d'ajustement**

Pour l'exercice 2015, la dernière actualisation du PSC du 30 avril 2015 prévoyait un solde nominal de l'Administration publique de 25 millions d'euros, soit 0,1% du PIB ainsi qu'un solde structurel estimé à +0,7% du PIB. Le Luxembourg respecterait donc son objectif budgétaire à moyen terme d'un solde structurel de +0,5% du PIB.

Compte tenu des mesures de restructuration budgétaire arrêtées par le gouvernement, la trajectoire d'ajustement du solde de l'Administration publique présenterait un solde nominal de 268,8 millions d'euros, soit 0,5% du PIB en 2016. Cet ajustement à la hausse résulterait d'un taux de croissance supérieur aux prévisions du budget 2015 et d'une évolution modérée des dépenses publiques en 2016.

**Trajectoire d'évolution vers l'objectif budgétaire à moyen terme,  
compte tenu des mesures de restructuration arrêtées par le gouvernement**

	2015		2016		2017		2018		2019	
	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB
1) <u>Solde nominal</u> :										
Administration centrale	-683,7	-1,4%	-632,7	-1,2%	-710,9	-1,3%	-476,8	-0,8%	-487,2	-0,8%
Administrations locales	-78,2	-0,2%	+48,7	+0,1%	+53,9	+0,1%	+54,2	+0,1%	+60,1	+0,1%
Sécurité sociale	+813,3	+1,6%	+852,8	+1,6%	+903,4	+1,7%	+876,2	+1,5%	+835,2	+1,4%
Administration publique	+51,3	+0,1%	+268,8	+0,5%	+246,4	+0,5%	+453,6	+0,8%	+408,1	+0,7%
2) <u>Solde structurel</u> :										
Administration publique	-	+0,7%	-	+0,6%	-	+0,3%	-	+0,5%	-	+0,5%

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019

Au niveau des sous-secteurs, si le solde de l'Administration centrale reste négatif, il s'accompagne d'un solde excédentaire des communes et de la sécurité sociale. La Chambre des fonctionnaires et employés publics a déjà signalé ci-avant (voir le chapitre III, 2, c: "*Hausse des transferts courants*") que le mode de financement de la sécurité sociale par des transferts (provenant de l'Administration centrale) supérieurs aux prestations sociales versées entraîne un déficit apparent au niveau de l'Administration centrale qui ne se vérifie pas lorsque l'on analyse la situation au niveau de l'ensemble de l'Administration publique plutôt qu'au seul niveau de l'État central.

Le gouvernement prévoit ainsi, par rapport au scénario à politique inchangée, une amélioration de la situation budgétaire de 383 millions d'euros en 2015, de 585 millions en 2016 et jusqu'à 842 millions à l'horizon 2019.

**Prévisions à politique inchangée de l'Administration  
publique avec la trajectoire d'évolution retenue par le gouvernement**

	(en millions)				
Administration publique	2015	2016	2017	2018	2019
- Politique inchangée .....	-331	-316	-477	-355	-433
- Mesures de restructuration*...	+383	+585	+723	+809	+842
- Trajectoire d'ajustement .....	+51	+269	+246	+454	+408

Note: \* mesures du paquet d'avenir et les mesures de la TVA et l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019

Au niveau du solde structurel de l'Administration publique, le gouvernement table sur un solde structurel de +0,6% du PIB en 2016. Il revient toutefois sur les problèmes méthodologiques, évoqués dans le cadre de la partie I. ("*Remarques préliminaires*"), en répondant partiellement aux réserves du Conseil national des finances pu-



bliques quant aux méthodes de calcul utilisées pour définir le solde structurel de l'Administration publique: faute de données actualisées, le gouvernement n'a pas pu baser les travaux budgétaires pour l'année 2016 sur des prévisions harmonisées et actualisées concernant l'évolution probable de l'écart de production et du solde structurel. Il précise néanmoins la méthode utilisée dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle, à savoir la "*méthode Com*" préconisée par la Commission européenne, tandis que les prévisions du PSC se basaient sur la méthode "*Modux*" du STATEC.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'avec un excédent budgétaire prévisible de l'Administration publique de 51,3 millions d'euros en 2015 – alors que la dernière actualisation du PSC prévoyait un solde de 25 millions d'euros – les mesures d'économies imposées par le gouvernement excèdent nettement les besoins, au risque de ralentir les effets de la reprise économique. Les mesures d'économies ont en effet un impact négatif conséquent sur le pouvoir d'achat des contribuables ainsi que sur leurs habitudes de consommation.

Sous l'effet des mesures d'économies et de l'absence d'indexation des salaires depuis octobre 2013, la confiance des ménages affiche un nouveau repli en septembre 2015. L'inquiétude des ménages augmente essentiellement en raison des anticipations en matière de chômage et, dans une moindre mesure, en raison de celles relatives à la situation économique générale au Luxembourg et à leur situation financière personnelle<sup>10</sup>. Par conséquent, les dépenses de consommation diminuent et les consommateurs résidents ont de plus en plus tendance à se déplacer vers les commerces de la Grande Région (dont surtout ceux de Trèves, Sarrebruck, Perl et Zweibrücken et, dans une moindre mesure, ceux situés en Lorraine ainsi que dans la région d'Arlon) pour y effectuer leurs achats. Ils y recherchent essentiellement des tarifs plus avantageux, au risque de déstabiliser le commerce de détail national<sup>11</sup>. Le gouvernement doit prendre acte de cette tendance des résidents à exporter leur pouvoir d'achat et

<sup>10</sup> Source: BCL, Enquête de conjoncture auprès des consommateurs, octobre 2015, <http://www.bcl.lu/fr/media/communiqués/2015/10/Enquete/index.html>

<sup>11</sup> Source: Conseil économique et social, Perspectives économiques sectorielles à moyen et long terme dans une optique de durabilité – 2<sup>e</sup> volet – Le commerce de détail, <http://www.ces.public.lu/fr/actualités/2015/10/conference-commerce/index.html>

prendre des mesures pour relocaliser la consommation au niveau national.

L'impact des mesures d'austérité sur les habitudes de consommation et, par conséquent, sur les recettes fiscales de l'État ne doit pas être sous-estimé. La Chambre des fonctionnaires et employés publics plaide donc en faveur d'un relâchement des mesures d'économies contre-productives prévues par le gouvernement et pour une augmentation des dépenses d'investissement afin de soutenir la croissance et résorber le chômage.

***d) Évolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale***

**Trajectoire d'évolution de la situation financière de l'Administration centrale au cours de la période 2015-2019**

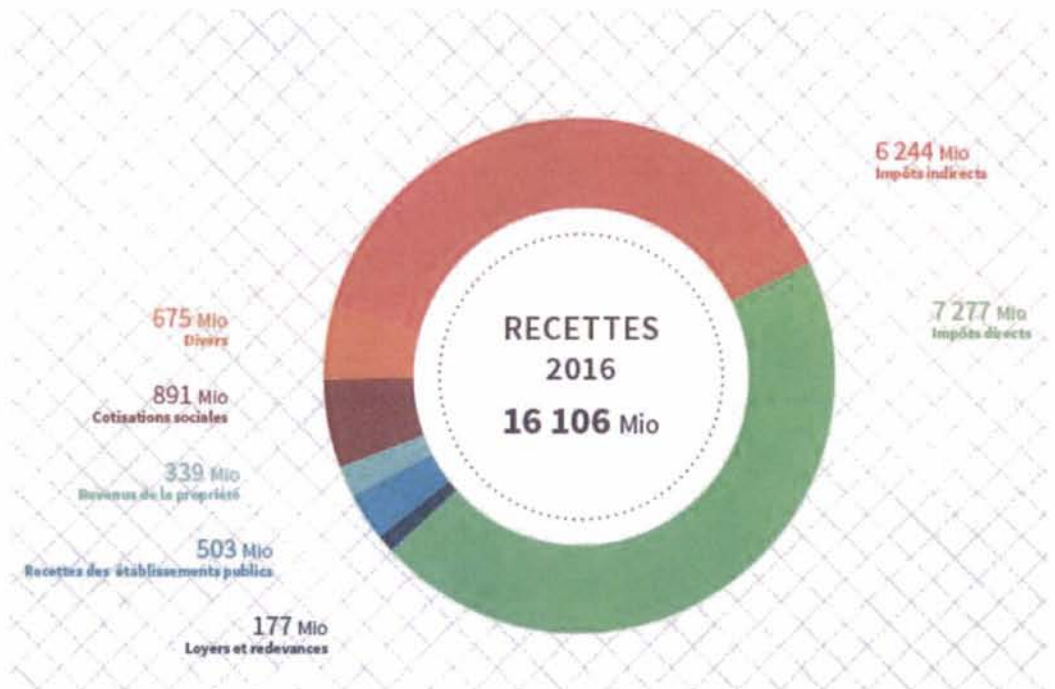
	2015		2016		2017		2018		2019	
	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB	en millions	en% du PIB
Recettes	15.285,0	30,3	16.106,1	30,7	16.642,2	30,4	17.390,2	30,5	18.033,6	30,4
Dépenses	15.968,8	31,6	16.738,7	31,9	17.353,1	31,7	17.867,0	31,3	18.520,8	31,2
Solde effectif	-683,7	-1,4	-632,7	-1,2	-710,9	-1,3	-476,8	-0,8	-487,2	-0,8

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 – 2019

Le gouvernement prévoit un solde effectif de l'Administration centrale de -1,2% du PIB en 2016 qui remonterait à -0,8% du PIB en 2019 sous l'effet principal de la réduction des dépenses totales de l'Administration centrale par rapport au PIB.

e) Analyse sommaire des recettes publiques

**Répartition des recettes de l'Administration  
centrale suivant leur nature économique (EUR / SEC 2010)**



Source: De Budget 2016 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet "Finances publiques", Ministère des Finances

Au niveau des recettes, le gouvernement prévoit une augmentation de 5,4% (à 16.106,1 millions d'euros) des recettes de l'Administration centrale en 2016. Ces recettes proviendraient à 45,2% (7.277 millions d'euros) des impôts directs, c'est-à-dire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt des collectivités, de l'impôt sur les revenus de capitaux et de l'impôt sur la fortune, et à 38,8% des impôts indirects, c'est-à-dire essentiellement des recettes d'accises et de TVA. Cette catégorie de recettes n'augmenterait que de 2,6% en 2016 en raison des pertes de recettes de TVA en matière de "e-commerce", qui ne seront pas entièrement compensées par la hausse de la TVA survenue au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Recettes	2015	2016	2017	2018	2019
Production marchande.....	152,9	177,1	172,2	175,7	187,2
Production pour usage final propre.....	218,6	245,0	260,0	275,0	295,0
Palements pour autre production non march.	454,0	502,6	521,2	516,7	541,8
Impôts sur la production et les importations..	6.083,7	6.244,2	6.254,7	6.440,2	6.473,2
Revenus de la propriété.....	319,0	339,3	366,9	398,4	425,4
Impôts courants sur revenu, patrimoine, etc..	6.900,2	7.277,0	7.693,7	8.140,6	8.570,4
Cotisations sociales.....	780,1	890,6	953,1	1.025,4	1.101,9
Autres transferts courants.....	257,6	276,7	282,2	294,1	305,1
Transferts en capital à recevoir .....	118,8	153,5	138,2	124,0	133,6
<b>Total des recettes.....</b>	<b>15.285,0</b>	<b>16.106,1</b>	<b>16.642,2</b>	<b>17.390,2</b>	<b>18.033,6</b>
	+3,1%	+5,4%	+3,3%	+4,5%	+3,7%

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019

À noter que ces données concernant l'évolution des recettes et dépenses de l'Administration centrale sont présentées d'après les règles du Système européen des comptes (SEC 2010). Les recettes incluent donc non seulement les recettes comptabilisées au budget de l'État selon les règles sur la comptabilité nationale, mais également les recettes propres des fonds spéciaux, les recettes propres des établissements publics (qui font partie de l'Administration centrale) et les recettes propres des services de l'État à gestion séparée.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate avec satisfaction que les recettes de l'État de l'exercice 2015 s'alignent sur les prévisions budgétaires et que les prévisions pour l'exercice 2016 se situent dans une perspective de croissance.

Toutefois, en ce qui concerne les recettes, force est de constater qu'une fois de plus, le volume global des impôts directs à payer par les personnes physiques augmente de manière vertigineuse. Les recettes de la retenue sur traitements et salaires (RTS) augmentent de 7% et celles de l'impôt sur le revenu de 1,9%. S'il est vrai que cette évolution est due à l'accroissement continu de l'emploi au Luxembourg, elle est surtout le résultat de la non-adaptation du barème à l'inflation.

Du côté des entreprises en revanche, il saute aux yeux que les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités sont en baisse de 1,4% par rapport au budget de 2015. Cette diminution est cependant contrebalancée par un accroissement de 50,9% des recettes de l'impôt sur la fortune prélevé sur le capital d'exploitation des sociétés. Après analyse, il s'avère que ce transfert de charge d'impôt est en relation avec le projet de loi n° 6891 ayant pour objet d'apporter des

modifications à l'impôt sur le revenu des collectivités et à l'impôt sur la fortune en raison de la non-conformité de l'impôt minimum avec la directive 2011/96/UE. Concrètement, l'impôt minimum ne sera plus prélevé comme impôt sur le revenu des collectivités, mais comme impôt sur la fortune, tout en respectant les conditions légales initialement définies lors de l'introduction de cet impôt à partir de 2011. Selon la fiche financière du projet de loi afférent, son application ne devrait pas avoir d'incidence sur le budget de l'État.

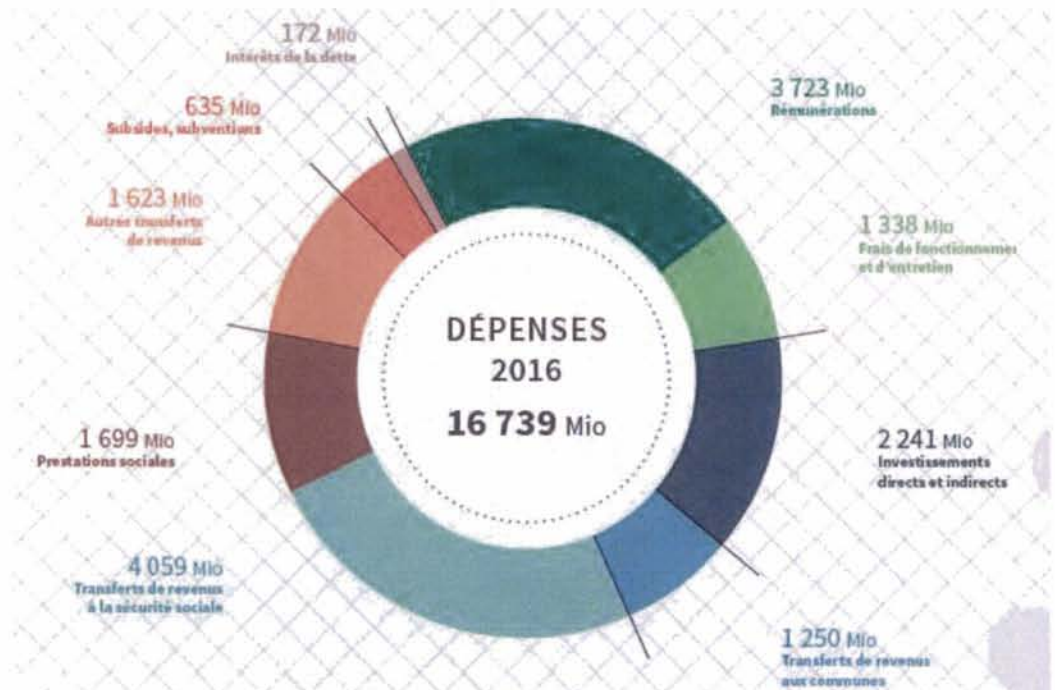
En termes budgétaires, ce remaniement n'explique pas entièrement la diminution des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités de 30 millions d'euros et l'augmentation de 145 millions d'euros des recettes de l'impôt sur la fortune en 2016. Sans connaître le rendement annuel de l'impôt minimal, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le gouvernement attend une manne providentielle d'impôt sur le revenu des collectivités en 2016 ou s'il n'avait pas le courage de prévoir la baisse de cet impôt correspondant à l'augmentation de l'impôt sur la fortune.

En ce qui concerne l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne des non-résidents, il passe de 40 millions d'euros à zéro suite à la transposition de la directive "*épargne*", remplaçant la retenue à la source de 15% par l'échange automatique des données bancaires. En effet, les revenus de l'épargne touchés au Luxembourg par des contribuables non résidents en 2015 seront communiqués aux administrations fiscales à l'étranger à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016. En revanche, l'administration fiscale luxembourgeoise recevra également des informations sur les revenus de l'épargne que des contribuables résidents touchent à l'étranger. Ces revenus vont entrer dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 2015.

Sous la rubrique du Ministère des Finances, le projet de loi n° 6900 prévoit un renforcement en personnel à l'Administration des contributions directes (ACD) et à l'Administration de l'enregistrement et des domaines (AED), qui vise à assurer, au niveau des recettes fiscales, que l'impôt qui est dû en application des textes en vigueur soit effectivement perçu. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si ce constat signifie que des recettes fiscales ne sont actuellement pas recouvrées en raison d'un manque de personnel dans les administrations fiscales.

f) Analyse sommaire des dépenses publiques

**Répartition des dépenses de l'Administration  
centrale suivant leur nature économique (EUR / SEC 2010)**



Source: De Budget 2016 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet "Finances publiques", Ministère des Finances

Au niveau des dépenses, le gouvernement table sur un budget de 16.738,7 millions d'euros, d'après les règles du SEC 2010, incluant notamment 4.059 millions d'euros de transferts de revenus à la sécurité sociale et 3.722,9 millions d'euros pour les rémunérations dans la fonction publique.

Dépenses	2015	2016	2017	2018	2019
1) Consommation intermédiaire.....	1.325,0	1.338,1	1.416,2	1.469,8	1.509,2
2) Formation de capital (Invest. direct).....	1.198,9	1.422,3	1.479,3	1.487,7	1.478,5
3) Rémunération des salariés .....	3.617,5	3.722,9	3.832,9	3.975,5	4.158,9
4) Autres impôts sur la production.....	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5) Subventions à payer.....	633,4	634,5	636,2	614,9	615,7
6) Revenus de la propriété (Intérêts de dette)	173,1	171,8	182,1	180,6	166,9
7) Prestations sociales en espèces .....	1.537,0	1.642,3	1.711,9	1.789,9	1.879,2
8) Prestations sociales en nature .....	60,3	56,3	57,5	58,7	59,3
9) Autres transferts courants .....	6.662,3	6.932,2	7.221,3	7.458,2	7.719,2
10) Transferts en capital à payer (Inv. indir.)	757,0	826,9	846,9	853,6	920,1
11) Acquisitions/cessions d'actifs non fin.	4,2	-8,6	-31,1	-21,8	13,7
<b>Total des dépenses .....</b>	<b>15.968,8</b>	<b>16.738,7</b>	<b>17.353,1</b>	<b>17.867,0</b>	<b>18.520,8</b>
	+6,2%	+4,8%	+3,7%	+3,0%	+3,7%

Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019

Les dépenses courantes augmentent ainsi de manière modeste et sont tributaires de l'augmentation soutenue de la population résidente, de l'emploi et de la croissance économique. Cette évolution nécessite une adaptation continue des moyens de l'Administration publique, de l'enseignement, de l'éducation des enfants, de la santé publique et des transferts sociaux en général.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'abstient d'analyser en détail les dépenses budgétaires, mais elle s'étonne du niveau élevé (28,8 millions d'euros) prévu pour la nouvelle subvention de loyer qui sera introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (voir le chapitre IV, 4, c: "*Introduction d'une subvention de loyer*").

Les dépenses en capital servant au financement des investissements publics en infrastructures augmenteront en 2016 de 208 millions d'euros pour atteindre le montant record de 1,330 milliard d'euros. La Chambre estime que ces investissements, déjà élevés en 2015, auront en 2016 un effet bénéfique sur la croissance économique et sur le chômage qui, selon le projet de budget, devrait se situer à 6,8% de la population active.

Au vu de l'utilité et de la pertinence de ces investissements publics, la Chambre est d'avis que l'autorisation de solliciter un emprunt pluriannuel de 1,5 milliard d'euros dans le budget de 2016 est justifiée, d'autant plus que les taux d'intérêt sont historiquement bas. Quant à l'émission de cet emprunt, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose au gouvernement de faire un appel à l'épargne populaire et d'émettre un emprunt permettant à la popula-

tion de souscrire des obligations à un taux de rendement aussi favorable à l'État qu'aux épargnants (voir le chapitre IV, 2, h: "Évolution de la dette publique" ci-après).

**g) Projet de budget 2016 selon les règles comptables nationales**

D'après les règles de la comptabilité nationale, le projet de budget de l'État pour l'exercice 2016 se présente comme suit par rapport au budget voté pour l'exercice 2015 et par rapport au compte général de l'exercice 2014:

	2014 Compte provisoire	2015 Budget définitif	2016 Projet de budget	Variations 2015-2016	
				en millions	en%
<b><u>Budget courant</u></b>					
Recettes .....	12.134,8	12.304,5	12.976,4	+671,8	+5,5%
Dépenses .....	11.296,3	11.824,1	12.174,6	+350,5	+3,0%
Excédents .....	+838,6	+480,4	+801,7	-	-
<b><u>Budget en capital</u></b>					
Recettes .....	86,7	73,0	90,2	+17,2	+23,5%
Dépenses .....	1.067,6	1.121,8	1.330,2	+208,3	+18,6%
Excédents .....	-980,9	-1.048,8	-1.240,0	-	-
<b><u>Budget total</u></b>					
Recettes .....	12.221,5	12.377,6	13.066,6	+689,0	+5,6%
Dépenses .....	12.363,9	12.945,9	13.504,8	+558,9	+4,3%
Excédents .....	-142,4	-568,3	-438,2	-	-

*Note:* Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros et ne tiennent pas compte du produit des emprunts nouveaux.

Source: projet de budget 2016

Le projet de budget total pour l'exercice 2016 prévoit une progression des recettes de 5,6% (5,5% en ce qui concerne les recettes courantes) par rapport au budget voté 2015 ainsi qu'une progression des dépenses de 4,3% (3% pour les dépenses courantes). Le gouvernement note ainsi que les recettes progressent plus rapidement que les dépenses et permettent de réduire le découvert de -568,3 millions d'euros en 2015 à -438,2 millions en 2016, ce qui correspond à une amélioration de 130,1 millions.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate donc une claire amélioration des finances publiques, qui justifierait un relâchement des mesures pesant sur les capacités financières des consommateurs, telles que l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire dont elle demande la suppression dès 2016 (voir le chapitre IV, 5, a: "Remarques préliminaires").



#### ***h) Évolution de la dette publique***

Le Pacte de stabilité et de croissance impose notamment aux États membres de l'Union européenne de maintenir un niveau d'endettement public inférieur à 60% du PIB. Le gouvernement luxembourgeois s'est, quant à lui, engagé à maintenir la dette publique au-dessous de la limite de 30% du PIB.

Avec une dette publique brute de 11,244 milliards d'euros à la fin de l'année 2014, soit 23% du PIB d'après le projet de budget (22,7% d'après la Trésorerie de l'État), le Luxembourg affiche l'un des taux d'endettement les plus bas de la zone euro et respecte largement ses objectifs. Ce faible niveau d'endettement lui permet de se classer parmi les rares pays européens à avoir su conserver l'excellente note "AAA" dans le cadre de la notation des dettes souveraines des pays de la zone euro par les agences Fitch Ratings, Moody's et Standard & Poor's. Ces cotations attestent de la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises, gage de la stabilité économique et financière aux yeux des acteurs des marchés financiers internationaux.

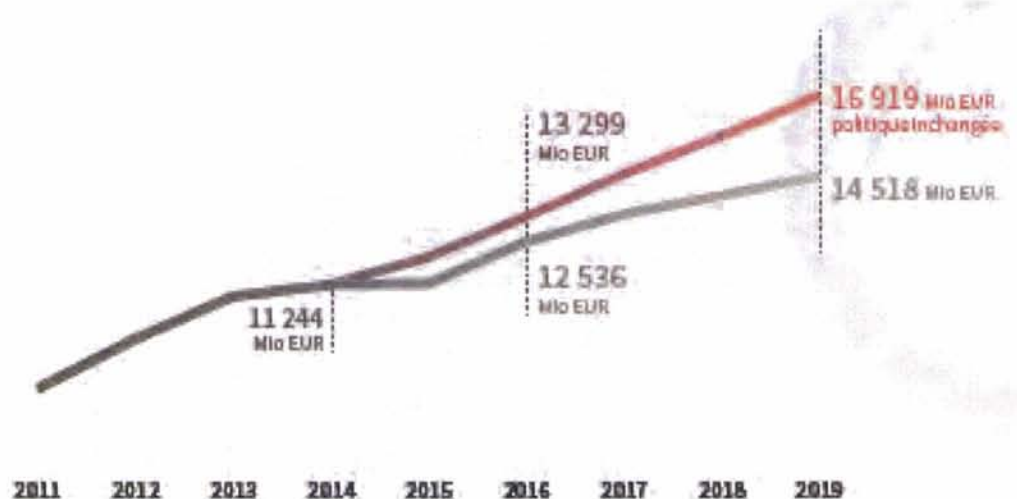
D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019, le gouvernement prévoit de contenir le niveau de la dette publique à un niveau inférieur à 24,5% du PIB à l'horizon 2019.

#### **Évolution de la dette publique**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Dette publique .....	11.279,2	12.535,5	13.371,1	13.932,9	14.518,1

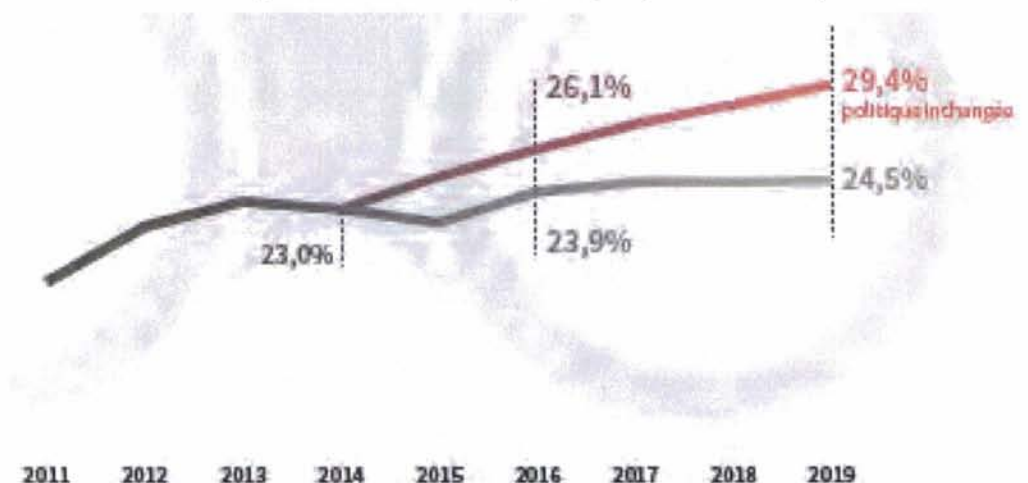
Source: projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015-2019

### Projection de la dette publique (en chiffres absolus)



Source: De Budget 2016 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet "Finances publiques", Ministère des Finances

### Projection de la dette publique (en % du PIB)



Source: De Budget 2016 (<http://www.budget.public.lu>), factsheet "Finances publiques", Ministère des Finances

Grâce à des taux d'intérêt historiquement bas ainsi qu'à d'excellentes cotations sur les marchés financiers, le Grand-Duché parvient à emprunter à des taux d'intérêt intéressants, de sorte que le service de la dette (poids des intérêts de la dette) n'excède pas 0,3% du PIB.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que, malgré une forte augmentation depuis 2008, le niveau de la dette publique reflète essentiellement l'endettement de l'Administration centrale et des communes, mais qu'il reste largement compensé par les excédents de la sécurité sociale affectés au Fonds de compen-

sation mis en place pour le financement des prestations futures en matière de pensions. Comme le reconnaît volontiers le gouvernement, avec un solde de 15,61 milliards d'euros au 31 décembre 2014, soit 31,9% du PIB, cette réserve dépasse nettement le taux d'endettement de l'Administration publique. À cela s'ajoutent les participations détenues par l'État luxembourgeois dans des sociétés commerciales et non commerciales, d'une valeur estimée à environ 5% du PIB, qui génèrent à leur tour des dividendes du côté des recettes budgétaires.

De plus, la Chambre fait remarquer que la dette publique, que le gouvernement souhaite à tout prix contenir en dépit d'un niveau trois fois moins élevé que la moyenne des pays européens, ne constitue en aucun cas un fardeau pour les générations futures, dans la mesure où elle permet de soutenir la croissance et l'emploi, tout en finançant des dépenses d'éducation, de santé et d'infrastructures dont bénéficieront les prochaines générations.

Au cours de la période 2016-2019, le gouvernement prévoit de financer les déficits de l'Administration centrale en recourant à de nouveaux emprunts obligataires de 1.100 millions d'euros en 2016, de 700 millions en 2017, de 500 millions en 2018 et de 500 millions en 2019. Il prévoit par ailleurs que l'État central procédera à un refinancement intégral par la dette de tous les emprunts et prêts tombant à échéance pendant la période 2016-2019.

À ce jour, la dette publique est financée à 83,53% par voie d'emprunts obligataires et à 16,47% par voie de prêts bancaires<sup>12</sup>. Comme elle l'a déjà soulevé ci-avant, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'État devrait favoriser le recours aux emprunts obligataires en mobilisant l'épargne populaire. Plutôt que de soutenir davantage les marchés financiers, l'État devrait ainsi recourir en priorité à des emprunts obligataires ouverts aux investisseurs particuliers pour leur permettre de placer leur épargne dans des titres fiables qui contribueront à financer les investissements publics moyennant à la fois un rendement intéressant pour les obligataires et un coût réduit pour l'État.

---

<sup>12</sup> Trésorerie de l'État, Structure de la dette publique par instruments financiers, [http://www.te.public.lu/dette\\_publicue/moyen\\_long\\_terme/Structure\\_de\\_la\\_dette\\_publicue\\_par\\_instruments\\_financiers/index.html](http://www.te.public.lu/dette_publicue/moyen_long_terme/Structure_de_la_dette_publicue_par_instruments_financiers/index.html)

### 3) Effectifs et rémunération des agents de l'État

#### a) Annonce d'un renforcement des effectifs

Lors de la présentation du projet de budget de l'État pour l'exercice 2016, le ministre des Finances a précisé que la progression des rémunérations des agents de l'État prévue pour 2016 s'expliquerait par la nécessité d'embaucher 750 personnes supplémentaires, la moitié de ces embauches devant se faire dans l'Enseignement et des effectifs supplémentaires étant également prévus pour la Police Grand-Ducale. Le gouvernement prévoit, par ailleurs, l'embauche de 600 agents par an au cours de la période 2017-2019.

Dans le détail, le projet de budget autorise l'engagement de:

- 368 personnes supplémentaires pour les différents services de l'État;
- 223 personnes supplémentaires pour l'enseignement secondaire et secondaire technique;
- 99 personnes supplémentaires pour l'enseignement fondamental.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve, dans un premier temps, cette volonté affichée du gouvernement de se doter des ressources humaines indispensables pour assurer une prise en charge efficace des élèves de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. De même, l'augmentation des effectifs de la Police Grand-Ducale semble incontournable au vu de l'évolution démographique qui a considérablement modifié la tâche des agents de police, tant sur un plan quantitatif que qualitatif. Toutefois, l'analyse des crédits consacrés aux rémunérations des agents de l'État semble montrer non pas une augmentation, mais plutôt une diminution des effectifs en 2016.

#### b) En réalité: une compression des effectifs

Le poste de dépenses "*Rémunération des salariés*" (comprenant la rémunération de tous les agents au service de l'État central) évolue en principe essentiellement en raison de l'échelle mobile des salaires, de la variation des effectifs et des avancements en traitement (promotions, biennales, etc.). Entre 1998 et 2014, les dépenses de rémunération des agents de l'État ont ainsi augmenté, en moyenne, de 6,4% par an. Malgré la hausse de la valeur du point indiciaire de

2,2% et le paiement d'une prime unique en 2015, les dépenses de rémunération n'ont néanmoins augmenté que de 6,6% entre 2014 et 2015, sous l'effet d'une réduction des effectifs de 213 unités au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Or, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le projet de budget prévoit des dépenses totales de rémunération des agents de l'État de 3.722,9 millions d'euros pour 2016, contre 3.617,5 millions d'euros dépensés en 2015 et 3.393,9 millions en 2014. Les dépenses de rémunération, malgré le recrutement annoncé de 750 personnes, n'augmenteraient donc, en réalité que de 2,9% en 2016 par rapport à 2015.

**Part relative des dépenses de rémunération  
par rapport aux dépenses totales de l'Administration centrale**

Exercice budgétaire	Rémunération des agents	Dépenses totales	Part relative dans le total
2014	3.393,9	15.043,1	22,56%
2015	3.617,5	15.968,8	22,65%
2016	3.722,9	16.738,7	22,24%

Source: projet de budget 2016, volume 2, "*Le cadre européen de la politique budgétaire*"

Le gouvernement prévoit ainsi de consacrer 22,24% des dépenses totales de l'État central aux rémunérations du personnel en 2016, contre 22,65% de ces dépenses en 2015 et 22,56% en 2014 (sur base des données concernant l'Administration centrale au sens du SEC 2010). Ces dépenses, présentées comme le poste connaissant la plus forte augmentation au projet de budget 2016, sont donc en diminution en termes relatifs et traduisent, en réalité, une réduction des effectifs.

### Variation des effectifs au service de l'État

	Nombre de postes supplémentaires prévus au budget*	Effectifs au 1 <sup>er</sup> janvier**	Nombre réel de postes supplémentaires créés
2010	120	23.986	/
2011	90	24.662	+676
2012	240	25.278	+616
2013	320	26.112	+834
2014	150	26.883	+771
2015	370	26.670	-213
2016	750	???	???

Sources: \*projets de budgets de l'État des années 2010 à 2016 / \*\*rapports d'activité du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative des années 2010 à 2014

L'analyse des effectifs au service de l'État montre ainsi que, alors que l'État annonçait la création de 150 postes en 2014 et de 370 postes supplémentaires en 2015, les effectifs ont en réalité baissé de 213 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Au vu des directives de février 2015 adressées aux départements ministériels par le ministre des Finances pour l'élaboration des propositions budgétaires 2016, selon lesquelles les départements ministériels étaient tenus de présenter "*une liste des départs programmés avec des propositions des non-remplacements envisagés*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics souhaite savoir combien de postes seront en réalité affectés par le non-renouvellement caché derrière l'annonce de vouloir procéder à la création de postes.

Le projet de budget prévoit des dépenses supplémentaires de 36.893.482 euros pour 750 nouveaux postes contre 21.090.000 euros qui étaient inscrits dans le budget 2015 pour la création de 370 postes, mais, en même temps, le gouvernement prévoit notamment des moins-values de dépenses à hauteur de -35 millions d'euros résultant de "*la non-occupation temporaire d'emplois et de diverses autres mesures d'économies*" ainsi qu'une baisse ou une stagnation des dépenses de rémunération dans de nombreux départements. Sachant qu'une tranche indiciaire sera probablement déclenchée début 2016, la faible évolution des dépenses de rémunération prévue au projet de budget 2016 trahit nécessairement une réduction des effectifs au sein de la fonction publique, contraire aux objectifs d'efficacité et de modernisation des services publics avancés par le gouvernement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge donc sur les prévisions du gouvernement en matière de remplacement des postes libérés par les départs à la retraite et elle s'oppose fermement à cette politique insidieuse de démantèlement de la fonction publique à l'heure où le dernier sondage réalisé par le Ministère de la Fonction publique<sup>13</sup> démontre, avec 84% d'opinions positives, que les citoyens apprécient la qualité globale des services publics au Luxembourg.

#### 4) Logement

##### a) Un marché saturé

Le Luxembourg compte 563.000 habitants en 2015 et la population pourrait dépasser la barre des 600.000 habitants avant 2018, alors que le marché du logement est déjà à saturation. En 2010, le STATEC annonçait la nécessité de construire 129.000 nouveaux logements entre 2010 et 2030, soit environ 6.500 logements chaque année. Le potentiel foncier constructible était alors tel que 20% des surfaces situées dans le périmètre d'agglomération étaient disponibles, dont 48% pour l'habitat. 4/5 des terrains vacants appartenaient alors à des personnes physiques<sup>14</sup>.

Cette insuffisance d'offre de logements par rapport à la demande reste la principale cause de renchérissement de l'immobilier et le logement occupe, de loin, le premier poste de consommation de la population résidente: en 2013, un ménage dépensait déjà en moyenne 1.709 euros par mois pour se loger<sup>15</sup>, soit 35,2% de ses dépenses mensuelles moyennes.

Or, malgré les vœux pieux du "*Pacte Logement*" de 2008, les communes signataires de celui-ci n'avaient construit que 12.300 nouveaux logements à la fin de l'année 2014, sur les 59.000 logements

---

<sup>13</sup> Source: Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, sondage sur la qualité des services publics au Luxembourg, octobre 2015, [http://www.fonction-publique.public.lu/fr/actualites/articles-actualites/2015/10/20151013\\_presentationsondage/index.html](http://www.fonction-publique.public.lu/fr/actualites/articles-actualites/2015/10/20151013_presentationsondage/index.html)

<sup>14</sup> Source: Observatoire de l'Habitat, Ministre du Logement, Hors-série: Le potentiel foncier et la consommation foncière dans les zones d'habitat au Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2010

<sup>15</sup> Source: STATEC, Informations statistiques n° 26-2015, Deuxième année consécutive d'augmentation de la consommation des ménages privés en 2013, juillet 2015 <http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/conditions-sociales/conditions-vie/2015/07/20150709/index.html>

qu'elles avaient annoncé construire jusqu'en 2020. La faible propension des communes à recourir aux instruments disponibles a ainsi montré toutes les limites des mesures en place. Si la plupart des communes signataires ont respecté le quota de 10% de logements sociaux imposés par le pacte, le nombre de logements créés reste nettement en deçà des besoins. Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes de 2013 et l'audit réalisé en 2015 sur le Fonds du Logement, révélant notamment les faibles résultats du Fonds en matière de logements construits, font peser de lourds doutes sur la capacité de cette structure dans son fonctionnement actuel.

Le budget alloué au Ministère du Logement figure sous les sections 15 et 45 du projet de budget 2016:

**15 et 45 – Ministère du Logement**

	<b>2014</b> Compte	<b>2015</b> Budget	<b>2016</b> Projet de budget
Section 15.0 - Logement .....	43.472.474	41.578.287	71.039.068
Section 45.0 - Logement .....	97.697.084	109.095.776	130.109.907
Total général .....	141.169.558	150.674.063	201.148.975

**Regroupement comptable des dépenses du Ministère du Logement  
– section 15**

Code	Classes de comptes	<b>2014</b> Compte provisoire	<b>2015</b> Budget voté	<b>2016</b> Projet de budget
11	Salaires et charges sociales	2.582.133	651.890	658.078
12	Achat de biens non durables et de services	1.548.026	2.003.711	2.007.190
31	Subventions d'exploitation	—	310.086	296.400
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	—	200	200
33	Transferts de revenus aux administrations privées	237.482	271.100	369.100
34	Transferts de revenus aux ménages	38.800.000	37.958.100	67.200.000
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	300.000	368.000	418.000
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	4.833	15.200	90.100
Total		43.472.474	41.578.287	71.039.068



**Regroupement comptable des dépenses du Ministère du Logement  
– section 45**

Code	Classes de comptes	2014 Compte provisoire	2015 Budget voté	2016 Projet de budget
51	Transferts de capitaux aux entreprises	21.246.476	30.808.616	41.539.456
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	7.275.995	5.299.785	5.683.333
53	Transferts de capitaux aux ménages	7.535.849	10.650.700	8.350.200
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	60.620.754	61.326.975	73.527.218
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	18.010	9.700	9.700
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	1.000.000	1.000.000	1.000.000
83	Octrois de crédits aux ménages	—	—	—
Total		97.697.084	109.095.776	130.109.907

Note: Les chiffres dans les tableaux sont exprimés en euros.

***b) Augmentation insuffisante du budget pour la construction de logements***

Lors de la présentation de la politique du logement dans le cadre du "Zukunftspak" le 28 octobre 2014, Madame le Ministre du Logement avait annoncé que le logement resterait *"une des priorités du gouvernement"* et que ce dernier n'entendait pas économiser en la matière. Elle annonçait donc une augmentation significative des investissements en vue de *"dynamiser l'offre de logements à coût modéré et de logements locatifs sociaux"*<sup>16</sup>.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a pu constater que, malgré une enveloppe budgétaire conséquente de 150,7 millions d'euros pour 2015 (une augmentation de 10,9% par rapport à 2014), les dépenses prévues n'étaient pas à la hauteur des ambitions affichées. Le projet de budget 2015 annonçait toutefois la mobilisation de 60 millions d'euros supplémentaires entre 2016 et 2018 afin de subventionner 130 nouveaux projets pour créer 2.000 logements destinés à environ 4.600 personnes, dont 65% de logements locatifs sociaux.

<sup>16</sup> Source: <http://www.gouvernement.lu>, Présentation des grandes lignes de la politique du logement dans le cadre du "Zukunftspak", 28 octobre 2014, <http://www.gouvernement.lu/4127608/27-nagel-zukunftspak>

Conformément à ces engagements, le projet de budget 2016 annonce désormais un budget d'environ 200 millions d'euros pour le Ministère du Logement, une augmentation de 50 millions d'euros, soit environ 33% supplémentaires par rapport au budget voté 2015. Ces sommes complémentaires seront essentiellement allouées au subventionnement de projets de construction de logements locatifs sociaux et de logements à coût modéré destinés à la vente.

Le projet de budget 2016 prévoit en effet 81 millions d'euros, soit une hausse de 50% par rapport au budget voté 2015, en faveur de ces projets de construction qui seront principalement réalisés par les communes, le Fonds du Logement et la Société nationale des habitations à bon marché.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés public soutient cette augmentation du budget en faveur de la construction de logements, elle fait cependant remarquer que les besoins en logements ne sauront être couverts sans le concours de promoteurs et d'investisseurs privés. La Chambre réitère donc sa proposition, qu'elle avait déjà formulée dans son avis précité n° A-2652 sur le projet de loi relatif au projet de budget 2015, de relever de six à huit ans la durée d'application du taux d'amortissement de 6% pour immeubles locatifs (règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu), ceci pour soutenir l'investissement locatif.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler la nécessité de favoriser la mixité sociale afin d'éviter toute exclusion des familles les moins favorisées. Ainsi, la Chambre n'approuve pas la construction de grands ensembles de logements ou de lotissements exclusivement destinés au logement social, mais elle plaide pour des mesures favorisant la mise à disposition, dans chaque ensemble construit par des promoteurs privés, de 10 à 15% de logements à caractère social.

### **c) Introduction d'une subvention de loyer**

Le gouvernement est conscient des difficultés que connaissent de nombreux ménages pour acquérir un logement, voire pour louer un logement à prix abordable. C'est pourquoi il rappelle sa décision

d'introduire une subvention de loyer, qui apparaît dans les dépenses prévues par le projet de budget 2016 pour un montant évalué à 28,8 millions d'euros pour 2016. Il annonce également un budget de 408.000 euros, soit une hausse de 77% par rapport au budget 2015, en faveur des agences immobilières sociales.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne du niveau élevé de cette nouvelle subvention qui sera introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Pour ce qui est du projet de loi afférent, elle renvoie à ses avis n° A-2547 du 17 mai 2013 et n° A-2547<sup>1</sup> du 18 juin 2015, dans lesquels elle a présenté certaines remarques et formulé des réserves quant aux conditions et modalités d'octroi de la subvention.

Forte de l'expérience de toutes les aides au logement qui n'ont à ce jour pas pu inverser la tendance haussière des prix de l'immobilier au Luxembourg, la Chambre se demande si cette mesure ne va pas déclencher une nouvelle augmentation des loyers pouvant en effet correspondre aux montants des subventions de loyer. Faut-il rappeler, dans ce contexte, que la différence entre le taux normal de la TVA et le taux super-réduit de 3% sur l'habitation personnelle et sur le logement locatif (jusqu'en 2014), a été incorporé sans coup férir dans le prix de vente des maisons et appartements offerts à la vente par les promoteurs immobiliers? Si tel devait également être le cas avec la nouvelle subvention de loyer, la Chambre des fonctionnaires et employés publics devrait demander au gouvernement de vérifier systématiquement que le taux de rendement maximal autorisé en matière de logement locatif est respecté et de prévoir des sanctions dissuasives pour les contrevenants.

La Chambre soutient la hausse des crédits en faveur des agences immobilières sociales, qu'elle voit comme un signe d'une prise de conscience de la nécessité de favoriser une collaboration plus étroite entre propriétaires privés et services sociaux pour la mise à disposition de logements. Dans ce contexte, la Chambre tient à rappeler que les 2.700 hectares de terrains disponibles prévus par le plan d'aménagement général pour la construction de logements sont détenus à 94% par des personnes privées. Des mesures complémentaires sont donc indispensables pour favoriser la libération de terrains non construits et la mise en location de logements vacants.

**d) Mesures en faveur de l'acquisition d'un logement**

Le projet de budget 2016 annonce des crédits destinés à l'allocation des aides individuelles au logement, en baisse de -4% en 2016, à hauteur de 47 millions d'euros. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que, si les aides individuelles au logement sont indispensables pour favoriser l'acquisition, par les ménages, d'un logement en propriété, d'autres mesures doivent être prévues afin d'alléger la charge des acquéreurs en évitant toute répercussion de ces mesures sur le prix de vente des logements.

Afin de faciliter l'acquisition, le gouvernement devrait ainsi notamment proposer, au minimum, un doublement des plafonds déductibles des cotisations versées à des caisses d'épargne-logement et des primes uniques d'assurance-décès pour solde restant dû.

Par ailleurs, en plus de priver les investisseurs privés du bénéfice du taux de TVA super-réduit, l'augmentation de la TVA survenue au 1<sup>er</sup> janvier 2015 a engendré mécaniquement une réduction de près de 60.000 euros du plafond au-delà duquel le taux normal est applicable. En effet, l'acquéreur d'un logement destiné à l'habitation principale, fût-il lui-même occupant du logement ou non, bénéficiait auparavant d'un taux de TVA super-réduit de 3% par logement créé ou rénové, jusqu'à concurrence d'un montant de 50.000 euros (par logement).

Ce plafond de 50.000 euros étant calculé en prenant la différence entre le taux normal et le taux super-réduit de la TVA-logement ( $15\% - 3\% = 12\%$ ), l'avantage était auparavant applicable jusqu'à concurrence d'un prix de vente (hors TVA) de 416.666 euros ( $12\%$  de 416.666 euros = 50.000 euros). Avec l'augmentation du taux normal de TVA de 15 à 17% – le taux permettant de déterminer le montant du plafond auquel est applicable le taux avantageux de TVA étant donc de 14% ( $17\% - 3\% = 14\%$ ) – la mesure n'est désormais applicable que jusqu'à concurrence d'un prix de vente du logement de 357.142 euros ( $14\%$  de 357.142 euros = 50.000 euros). Au-delà de ce plafond, le taux normal de 17% est appliqué. Or, le prix de vente moyen d'une maison ancienne au Luxembourg est à ce jour de 577.258 euros, avec de fortes disparités selon la localisation du

bien<sup>17</sup> puisqu'une maison coûte en moyenne 822.400 euros dans le canton de Luxembourg et 438.177 euros dans le nord du pays.

Afin de tenir compte de l'évolution des prix du logement, qui ont augmenté d'environ 25% entre 2007 et 2014<sup>18</sup>, la Chambre estime donc que le plafond d'application du taux super-réduit de la TVA-logement de 50.000 euros devrait être doublé afin de favoriser l'accès à la propriété et la rénovation de logements existants.

e) *Une modulation indispensable de l'impôt foncier*

Parmi les mesures qui pourraient contribuer à une détente au niveau des prix de l'immobilier, la Chambre des fonctionnaires et employés publics plaide depuis plusieurs années pour une adaptation de l'impôt foncier. Un consensus clair se dégage d'ailleurs entre les partenaires sociaux sur ce sujet puisque tant le patronat que les syndicats estiment qu'une hausse de l'impôt foncier pourrait contribuer à une amélioration de la situation du logement au Luxembourg. La Commission européenne plaide aussi pour cette solution.

La Chambre partage cet avis dans la mesure où une adaptation de l'impôt foncier visant à taxer essentiellement les logements inoccupés contribuerait certainement à apaiser l'inflation immobilière. Elle s'étonne de la réaction du gouvernement qui se refuse à entamer une réforme de l'impôt foncier, alors que cette question semble faire l'unanimité ailleurs.

Le paragraphe 21 de la loi modifiée (notamment par le "*Pacte Logement*") du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier prévoit d'ailleurs la possibilité pour les communes de fixer des taux d'impôt foncier distincts selon les catégories d'immeubles bâtis et non bâtis (constructions commerciales, constructions à usage mixte, constructions à autre usage, maisons unifamiliales et maisons de rapport, immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation et terrains à bâtir à des fins d'habitation). Ces dispositions pourraient donc

---

<sup>17</sup> Source: STATEC, Le logement en chiffres au 1<sup>er</sup> semestre 2015, octobre 2015, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2015/logement-3/index.html>

<sup>18</sup> Source: STATEC, Le logement en chiffres au 1<sup>er</sup> semestre 2014, octobre 2014, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/logement-chiffres/2014/logement-1/index.html>

être adaptées en vue de sanctionner davantage la rétention de terrains et de logements inoccupés.

Dans l'immédiat, au vu du niveau ridiculement bas de l'impôt foncier tel qu'il existe actuellement, son augmentation n'aurait pas un impact insurmontable pour le budget des ménages. La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose donc de procéder sans délai à un doublement de l'impôt foncier et puis à une révision des valeurs unitaires des propriétés immobilières, en distinguant les résidences principales des résidences secondaires.

## 5) Volet fiscal

### a) Remarques préliminaires

Le projet de budget pour l'année 2016 s'inscrit dans la continuité et ne prévoit pas de nouvelles mesures d'économies budgétaires et d'austérité à supporter par les contribuables. Il importe toutefois de rappeler que les mesures votées dans le cadre du budget pour l'année 2015 ne sont pour l'instant mises en œuvre que pour moitié et que les mesures déjà en vigueur sortiront également leurs effets en 2016 en raison de la prorogation obligatoire des lois fiscales (annualité de l'impôt). Ainsi, il est prévu que l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (EIBT) de 0,5% sera aussi prélevé en 2016, pour ensuite être dilué dans la réforme fiscale 2017, comme annoncé par le gouvernement. Étant donné que la situation financière du pays s'est nettement améliorée, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que cet impôt temporaire n'a plus de raison d'être dans le projet de budget 2016. L'amélioration de la situation financière de l'État est amplement démontrée dans le projet de budget par la croissance des recettes courantes de 5,5%, alors qu'il est prévu que les dépenses courantes n'augmenteront que de 3% en 2016.

En ce qui concerne la création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours (dont l'impact financier prévisionnel ne semble pas être pris en compte dans le cadre des textes sous avis), prévue par le projet de loi n° 6862, la Chambre – qui renvoie à ce sujet à son avis n° A-2746 de ce jour – signale que cet impôt est contre le principe de l'universalité des recettes fiscales et que son mode de perception (l'imputation sur les seules primes d'assurance responsabilité civile automobile) est discriminatoire.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit également de rendre une fois de plus attentif au fait que le barème de l'impôt sur le revenu n'est pas adapté pour tenir compte de la dépréciation monétaire. Même si l'inflation était plutôt modeste au cours des dernières années, il s'agit déjà du sixième budget de l'État consécutif qui ne tient pas compte de l'évolution inflationniste.

Du point de vue macroéconomique, il est à noter que, pour la première fois dans son histoire, le PIB du Grand-Duché de Luxembourg devrait dépasser le cap de 50 milliards d'euros en 2016. Comparé à la Belgique, affichant un PIB de 400 milliards (2014), le PIB du Luxembourg constitue l'indicateur d'une performance économique appréciable.

#### ***b) Dispositions fiscales***

Le projet de loi n° 6900 prévoit d'insérer un paragraphe 203a dans la loi générale des impôts, introduisant une amnistie fiscale en faveur des contribuables résidents qui sont détenteurs de comptes bancaires à l'étranger qu'ils auraient "*oublié*" de déclarer au fisc luxembourgeois. En cas de rapatriement au Luxembourg des capitaux placés à l'étranger, les contribuables n'encourent pas de plainte pour escroquerie fiscale et ne payeront qu'un supplément de 10% sur l'impôt éludé s'ils rapatrient les capitaux en 2016 et de 20% s'ils le font en 2017. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne s'oppose pas à cette mesure, mais elle tient à faire remarquer que l'impôt ne grève que les intérêts touchés sur ces capitaux, de sorte que l'impact fiscal restera limité.

Une première amnistie de ce genre a eu lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2006, lors de l'abolition de l'impôt sur la fortune des personnes physiques et de l'introduction de la retenue libératoire de 10% sur les intérêts avec "*liquidation du passé*". Une telle amnistie s'apparente en quelque sorte à une "*opération de blanchiment d'État*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à illustrer le problème à l'aide de l'exemple suivant: au cours de l'année 2014, un commerçant luxembourgeois a alimenté un compte bancaire à Trèves moyennant versements réguliers de ses recettes en numéraire pour un total de 300.000 euros. En 2016, il rapatrie le montant du

compte et déclare des intérêts créditeurs de 1.500 euros. En raison de l'abattement des 1.500 euros sur les revenus de capitaux, l'impôt supplémentaire s'établit alors à zéro euro. Par contre, le montant de 300.000 euros de recettes non déclarées au Luxembourg sera rapatrié en toute impunité, grâce à l'amnistie.

Conformément à l'Action 5 du plan BEPS ("*Action plan on base erosion and profit shifting*"), publié par l'OCDE le 6 février 2015 (à Bruxelles), l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (LIR), traitant du régime fiscal de la propriété intellectuelle, sera abrogé à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016. Parallèlement, le paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs (BewG) sera abrogé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ce régime de faveur, souvent fustigé comme "*patent box*", a été introduit à partir de 2008 et prévoit une exemption de 80% des redevances touchées sur des brevets, marques et noms enregistrés. Toutefois, les modifications opérées par le projet de loi n° 6900 prévoient des dispositions transitoires assez étendues, allant jusqu'au 30 juin 2021 pour les revenus dégagés sur les droits de propriété intellectuelle et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour la fortune d'exploitation. De même, l'Administration des contributions directes (ACD) procèdera à un échange automatique en vertu des conventions fiscales bilatérales avec les autorités fiscales d'autres États concernant les contribuables bénéficiant de droits de propriété intellectuelle acquis après le 6 février 2015. Comme de nouveaux droits de propriété intellectuelle peuvent encore être acquis ou constitués jusqu'au 30 juin 2016, tout en bénéficiant du régime d'exemption au cours de la période transitoire, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de mettre en garde contre d'éventuels droits abusifs susceptibles de salir de nouveau l'image de marque du Grand-Duché.

**c) Réflexions en vue d'une vraie réforme fiscale en 2017**

Dans son avis n° A-2652 sur le projet de budget de l'État pour l'année 2015, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait déjà présenté un certain nombre d'idées en vue de la réforme fiscale prévue pour 2017. Depuis, les choses ne se sont guère concrétisées, mis à part que des réunions des groupes salarial et patronal se sont tenues au Conseil économique et social, sur base d'un état des lieux bien étoffé de la situation financière du Luxembourg, établi par le



Ministère des Finances et les administrations fiscales sous forme d'un compendium.

De prime abord, la Chambre se prononce en faveur d'une vraie réforme fiscale mettant fin aux désuétudes et distorsions, une réforme digne de ce nom, allant largement au-delà de simples adaptations ponctuelles de la législation en vigueur.

Pour réaliser une vraie réforme fiscale, il faudrait enfin se débarrasser des lois fiscales introduites par l'occupant allemand au début des années 1940 et maintenues en vigueur au lendemain de la Libération en octobre 1944. Il s'agit des lois suivantes:

- "*Bewertungsgesetz (BewG)*": loi du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs, introduite au Luxembourg le 1<sup>er</sup> janvier 1941 et maintenue en vigueur par un arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944;
- "*Abgabenordnung (AO)*": loi générale des impôts du 22 mai 1931, introduite au Luxembourg le 1<sup>er</sup> octobre 1940;
- "*Steueranpassungsgesetz (StAnpG)*": loi d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934, introduite au Luxembourg en 1940;
- "*Grundsteuergesetz (GrStG)*": loi du 1<sup>er</sup> décembre 1936 sur l'impôt foncier.

Au lieu d'entamer enfin et en profondeur la réforme, il s'avère que le gouvernement, par manque de temps, veut se limiter à des adaptations ponctuelles de la législation existante. La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que, plus de soixante-dix ans après la Libération, le Grand-Duché en tant qu'État souverain n'arrive toujours pas à s'émanciper dans le domaine de la fiscalité. Ceci est d'autant plus étonnant que le Luxembourg dispose de toute une panoplie d'instruments financiers et fiscaux à la pointe du progrès, permettant d'attirer des activités économiques et financières du monde entier.

Un autre problème latent est la conformité des dispositions fiscales avec la Constitution luxembourgeoise. L'article 99 de la Constitution dispose que "*aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi*". L'article 101 prévoit par ailleurs que "*il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi*".

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il est inadmissible que des régimes fiscaux (notamment ceux applicables à certains instruments financiers) n'aient pas été introduits par une loi, mais reposent sur de simples circulaires administratives du directeur des contributions.

Il en est ainsi par exemple des régimes d'imposition introduits par les circulaires suivantes:

- la circulaire LG-A n° 55 du 12 janvier 2010 relative à la finance islamique;
- la circulaire LIR n° 104/2 du 20 décembre 2012 relative aux "stock options";
- la circulaire LIR n° 95/2 du 27 janvier 2014 relative au régime fiscal pour les expatriés hautement qualifiés.

**d) Impôt sur le revenu des personnes physiques**

Concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce de manière catégorique contre tout élargissement de la base imposable moyennant abolition ou réduction des frais d'obtention, des dépenses spéciales et des charges extraordinaires déductibles. Au contraire, elle demande que le gouvernement augmente enfin les plafonds déductibles des cotisations d'épargne-logement, des intérêts sur prêts hypothécaires et des primes d'assurance-décès solde restant dû sur l'habitation personnelle du contribuable, pour tenir compte de l'évolution des prix de l'immobilier au Luxembourg et des prêts sollicités par les acquéreurs.

La Chambre demande en outre que le barème de l'impôt sur le revenu soit enfin adapté à l'évolution du coût de la vie cumulé depuis 2009, année de la dernière adaptation. Elle se prononce également en faveur d'une progressivité décalée vers les tranches supérieures afin d'amenuiser le fameux "*Mëttelstandsbockel*" par l'ajout de tranches supplémentaires au barème de l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suit de près les discussions autour de l'initiative d'introduire éventuellement l'imposition individuelle des couples mariés et pacsés, dans la mesure où il s'agit d'une manœuvre très délicate en termes de fiscalité, mais aussi en termes des règles relatives aux régimes matrimo-

niaux prévus par le Code civil. La constitution de droits individuels de pension est réalisable sans introduire l'imposition individuelle, un remaniement fiscal qui risque d'avoir des conséquences imprévisibles et coûteuses pour le budget de l'État, pour les contribuables et aussi pour l'administration fiscale. En cas d'introduction d'un droit d'option de l'imposition individuelle, la tâche administrative sera colossale car l'ACD devra, pour chaque dossier fiscal, saisir trois feuilles d'établissement pour arriver à la solution la plus favorable (l'imposition collective, l'imposition de l'époux et l'imposition de l'épouse).

Enfin, la Chambre tient à insister sur la nécessité impérieuse d'alléger la charge fiscale des familles monoparentales tombant sous la classe d'impôt 1a. Il semble, en effet, inconcevable que les personnes élevant seules un ou plusieurs enfants (en majorité des femmes) paient, à revenu égal, entre 2 et 2,5 fois plus d'impôts sur le revenu qu'un couple marié. La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose l'abolition pure et simple de cette classe d'impôt et l'application d'office, aux familles monoparentales et aux personnes veuves, de la classe d'impôt 2.

#### ***e) Impôt sur le revenu des collectivités***

Les milieux patronaux estiment que l'impôt prélevé sur le bénéfice des sociétés est l'élément clé de la compétitivité d'un pays, permettant d'attirer des activités économiques. Or, il s'avère que le niveau des cotisations sociales, la présence de main-d'œuvre, le plurilinguisme, la situation géographique, les infrastructures (transport et communication) et la proximité administrative sont des critères tout aussi déterminants de compétitivité.

En cette fin d'année 2015, le discours entrepreneurial se focalise sur l'abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de son niveau actuel de 21% à 17%, ou même à 15%, parallèlement à un élargissement de la base imposable. Mais cette équation mènerait-elle au même résultat? Si la proposition de réduction du taux de l'impôt est claire et précise, ce n'est pas le cas pour l'adaptation de la base imposable, car les informations à ce sujet sont esquivées. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de critiquer d'ores et déjà cette attitude, sachant que les déductions actuellement

en vigueur sont réglées par des lois et des conventions fiscales bilatérales difficilement modifiables.

Dès à présent, la Chambre se prononce contre un abaissement du taux d'imposition si la base imposable n'est pas élargie au plan national. Les contraintes imposées par la Commission européenne dans le cadre des quinze actions prévues par le plan BEPS ne peuvent servir d'argument pour réduire la base imposable, car les vingt-huit États membres de l'Union européenne sont tous logés à la même enseigne.

La base élargie d'une entreprise multinationale, à la suite de l'abolition de l'article 50bis LIR par exemple, ne peut pas servir d'argument pour réduire le taux de l'IRC des entreprises indigènes ayant une véritable activité commerciale au Luxembourg.

Toujours est-il qu'il reste à démontrer qu'un taux nominal de 17% par exemple attirera des activités nouvelles, car les milieux fiduciaires, les adeptes de l'ingénierie fiscale et les avocats d'affaires se vantent de taux effectifs de 2 ou 3% payés sur le bénéfice de sociétés établies au Luxembourg et opérant à un niveau transfrontalier.

***f) Retenue sur les revenus de capitaux et contribution à l'assurance dépendance***

La retenue à la source sur les revenus de capitaux est de 15% et s'applique aux dividendes et aux distributions ouvertes et cachées de bénéfices de sociétés de capitaux. Comme les revenus de capitaux sont exemptés pour moitié de l'impôt sur le revenu en vertu de l'article 115, point 15a, LIR, ils sont également exemptés pour moitié pour l'application du taux de 1,4% de la contribution à l'assurance dépendance. De même, la retenue à la source de 10% sur les intérêts touchés par des résidents, introduite au 1<sup>er</sup> janvier 2006, est exempte de cette contribution.

Comme la Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce en faveur d'une plus forte imposition du capital, tout en allégeant l'imposition du travail, elle propose de soumettre tous les revenus de capitaux à la contribution à l'assurance dépendance dans le cadre de la réforme de celle-ci ou de la réforme fiscale annoncée pour 2017.

**g) Financement de la réforme fiscale**

- **Réforme de la législation sur les faillites**

Le projet de loi portant réforme du droit de la faillite est toujours sur le chemin des instances. Le 13 octobre 2014, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a émis son avis n° A-2543 sur ce projet, en critiquant certaines dispositions et en mettant l'accent sur la responsabilité de gérants de sociétés peu scrupuleux. Une telle réforme permettra dans une large mesure d'éviter des millions d'euros de décharges d'impôts directs et de TVA, devenus irrécouvrables à la suite d'un millier de faillites prononcées par an au Luxembourg.

- **Lutte contre la fraude fiscale**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le renforcement des effectifs de l'ACD et de l'AED, annoncé par le projet de loi n° 6900. Elle ignore toutefois le détail de cette mesure qui est censée permettre aux services compétents de multiplier les millions d'euros collectés à la suite de contrôles fiscaux et de contrôles en matière de TVA.

- **Récupération de comptes dormants**

Les comptes dormants sont des comptes bancaires où les bénéficiaires, pour de multiples raisons, ne se manifestent plus (par exemple des comptes de personnes décédées qui ne laissent pas d'héritiers avertis). Les avoirs sur ces comptes s'élèvent globalement à des montants colossaux. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne serait pas opportun d'appliquer une définition uniforme du compte dormant, telle que proposée dans les commentaires de la Norme d'échange automatique de renseignement relatifs aux comptes financiers de l'OCDE. La Chambre recommande d'instaurer une obligation de rechercher activement les héritiers ou ayants droit de tels comptes dormants. Au cas où les recherches s'avéreraient infructueuses, les sommes en question seraient à verser à la Caisse de consignation auprès de la Trésorerie de l'Etat après trente ans.

## **V. RÉFORMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Comme évoqué ci-avant dans la partie III, point 4), l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2015 transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 15 juillet 2011 dans la fonction publique a déjà eu un impact sur les finances publiques.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que cet accord a été le fruit de négociations lourdes et ardues menées depuis 2010 et qui ont enfin abouti en 2011 à des solutions acceptées par tous les partenaires impliqués. Audit accord étaient couplés dès le début les projets de lois ayant eu pour objet de transposer dans un cadre législatif et réglementaire adapté les consensus retenus pour procéder à une réforme d'ensemble dans la fonction publique.

Il est évident que les lois issues de ces projets, applicables depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, vont également avoir des conséquences non négligeables sur les budgets futurs de l'État.

À ce sujet, la Chambre tient à signaler qu'il est impératif que toutes les mesures y prévues, et notamment celles en faveur des droits des agents de l'État, doivent être mises en œuvre sans tarder et qu'elles ne doivent pas faire l'objet d'exceptions sous le prétexte de la réduction des dépenses publiques. En effet, il y a lieu de rappeler que dans le contexte de la crise financière, et surtout de la volonté des pouvoirs publics de faire des économies budgétaires, la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP avait déjà accepté de reporter l'accord salarial de deux années. De même, l'entrée en vigueur des textes sur les réformes a déjà dû être retardée en raison du nombre élevé d'oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans ses avis du 21 janvier 2014. Les textes en question ont donc dû être retravaillés et amendés plusieurs fois avant de pouvoir être adoptés finalement en 2015.

Certains des amendements, prévoyant des mesures remettant en cause des dispositions légales et des principes qui étaient acquis depuis longtemps dans la fonction publique et qui ont été repris dans le cadre des projets de lois initiaux, y ont néanmoins été apportés unilatéralement par le gouvernement (comme la suppression du trimestre de faveur) sans négocier au préalable avec la CGFP, façon de procéder qui est inacceptable.

À ce propos, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler encore une fois – comme elle l'a déjà fait à de multiples reprises – que, même si elle approuve l'idée de vouloir réduire les dépenses publiques au sein de la fonction publique par des mesures de simplification administrative, elle s'oppose catégoriquement à une remise en cause des principes et consensus négociés dans le cadre des réformes et surtout dans le cadre de l'accord salarial précité conclu entre le gouvernement et la CGFP.

Tout compte fait, la Chambre constate que les textes relatifs auxdites réformes, tels qu'ils sont maintenant en vigueur, comportent pourtant de nombreuses mesures en faveur des droits des agents de l'État.

Il en est ainsi, entre autres, de la suppression du cadre fermé et de l'introduction des avancements automatiques des carrières au niveau supérieur, du reclassement de certaines carrières en fonction des niveaux d'études requis, ainsi que de l'introduction du nouveau groupe de traitement A2 (carrière du niveau "*bachelor*"), mesures particulièrement favorables aux plus jeunes fonctionnaires et employés de l'État.

Parmi les dispositions bénéfiques, on peut encore citer l'abolition de la computation maximale de douze ans de la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial, l'introduction du régime de retraite progressive et du service à temps partiel pour raisons de santé, l'introduction de la possibilité pour les employés de l'État d'accéder à un groupe d'indemnité supérieur au leur ainsi que l'extension du mécanisme de la mobilité interne, en simplifiant la procédure permettant à un agent communal de postuler pour un emploi auprès de l'État et vice versa.

D'autres dispositions sont malheureusement moins favorables pour le statut des agents de l'État, surtout celles relatives à la réforme du stage et notamment la prolongation de la période de stage de deux à trois années ainsi que la réduction des indemnités de stage. De même, il est regrettable que la bonification d'ancienneté de service ne soit prise en compte pour la fixation de l'indemnité de stage que si le stagiaire peut se prévaloir d'une expérience professionnelle supérieure à dix ans.

En outre, il revient à la Chambre des fonctionnaires et employés publics que certains problèmes se posent déjà en raison des mécanismes de reclassement des carrières prévus par les textes sur les réformes. En effet, il semble que l'application des dispositions en question mène dans la pratique à des situations où des agents ayant une ancienneté de service avancée sont défavorisés par rapport à leurs collègues plus jeunes, ce qui est évidemment inadmissible. La Chambre fait donc appel aux responsables du ministère du ressort pour qu'il soit remédié à ces problèmes au plus vite.

Enfin, la Chambre tient à préciser qu'elle maintient sa position critique quant à la nécessité du système de la gestion par objectifs et du mécanisme d'appréciation des performances professionnelles des agents de l'État.

Quoi qu'il en soit, il est important que toutes les nouvelles dispositions entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre dernier soient donc désormais mises en œuvre sans tarder pour tous les agents concernés, que ce soit dans la fonction publique étatique, dans la fonction publique communale ou dans les secteurs assimilés, et que des solutions soient trouvées le plus vite possible à tous les cas de rigueur qui vont nécessairement surgir dans les mois et années à venir.

Selon les informations dont dispose la Chambre des fonctionnaires et employés publics, certains établissements publics se démènent apparemment pour ne pas mettre en œuvre les mesures instituées par les textes de réforme, et surtout celles prévoyant les avancements automatiques des carrières, favorables aux agents concernés. La Chambre fait donc appel au pouvoir politique d'enjoindre, le cas échéant, aux établissements concernés d'appliquer les textes en question dans leur intégralité.

\*

\*

\*



Si le gouvernement propose, pour 2016, un projet de budget basé sur des données incomplètes et des méthodes d'évaluation inconstantes – et qui contient par ailleurs des incohérences récurrentes entre les effets d'annonce et la réalité des prévisions (par exemple entre l'annonce de la suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire en 2017 et le maintien des recettes correspondantes dans les prévisions budgétaires ultérieures ou encore entre l'annonce d'une réforme fiscale socialement juste pour 2017 et l'introduction d'une amnistie fiscale pour les résidents détenant des comptes bancaires à l'étranger) – la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les textes lui soumis pour avis comportent quand même des aspects positifs.

La Chambre rappelle que la dette publique luxembourgeoise est trois fois moins élevée que la dette moyenne des pays européens et que la situation des finances publiques s'est nettement améliorée l'année dernière, notamment en raison de l'impact de l'augmentation de la masse salariale et de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire. Elle tient donc à souligner encore une fois qu'elle désapprouve les politiques d'austérité qui n'ont qu'un effet subversif sur la cohésion sociale. Ainsi elle marque son soutien aux dépenses d'investissement dans les infrastructures publiques et dans le logement prévues par les projets de lois sous avis. Elle se prononce toutefois avec véhémence contre d'éventuelles mesures d'austérité futures qui seraient prévues par le gouvernement – notamment à charge des personnes physiques et de la fonction publique – et contre toute augmentation de la charge fiscale des contribuables personnes physiques dans le cadre de la réforme fiscale annoncée pour 2017.

\*

\*

\*

Sous la réserve de toutes les remarques et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de lois lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 novembre 2015.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF